



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

Derecho deportivo sancionador: la disciplina deportiva

Autor/es

LUCÍA MUÑOZ BENITO

Director/es

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

Facultad

Escuela de Máster y Doctorado de la Universidad de La Rioja

Titulación

Máster Universitario en Acceso a la Abogacía

Departamento

DERECHO

Curso académico

2017-18



Derecho deportivo sancionador: la disciplina deportiva , de LUCÍA MUÑOZ BENITO

(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.

Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los titulares del copyright.

© El autor, 2018

© Universidad de La Rioja, 2018

publicaciones.unirioja.es

E-mail: publicaciones@unirioja.es

Trabajo de Fin de Máster

Derecho deportivo sancionador: la disciplina deportiva

Autor:

Lucía Muñoz Benito

Tutor: *René Javier Santamaría Arinas*

Máster Universitario:

Máster en acceso a la Abogacía

Escuela de Máster y Doctorado



AÑO ACADÉMICO: 2017/2018

RESUMEN

Uno de los aspectos más importantes del Derecho deportivo es el relativo al régimen sancionador. De entre las distintas manifestaciones sancionadoras que podemos encontrar en el deporte destaca, por su aplicación cotidiana, la disciplina deportiva. Ésta está sumida en un continuo dilema entre lo público y lo privado: su configuración como pública y, en consecuencia, la aplicación de un régimen jurídico-público con respeto de las garantías constitucionales, entorpece el desarrollo de la competición, que se caracteriza por la inmediatez y la celeridad. El estudio de la disciplina deportiva, formada por un conjunto de normas destinadas a sancionar las infracciones a las reglas del juego o competición y a las normas generales deportivas cometidas por aquellos que forman parte de la estructura organizativa deportiva, es el objeto principal de este trabajo.

ABSTRACT

One of the most important aspects of sports Law is the one related to the penalty system. Among the different sports penalties manifestations stands out, for it's daily use, sports discipline. This is plunged into a continuous dilemma between public and private: its configuration as public and, consequently, the application of a public legal framework, respecting the constitutional guarantees, hinders the course of the competition, which is characterized by the immediacy and quickness. The main aim of this work is the study of sports discipline, which is made up of legal standards destined to penalise the infraction of the rules of the game or competition and the general sports rules committed by those who are part of the sports organisation.

ABREVIATURAS

CE	Constitución española
CEDD	Comité Español de Disciplina Deportiva
CSD	Consejo Superior de Deportes
FEB	Federación Española de Baloncesto
FIFA	Federación Internacional de Fútbol Asociación
LD	Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte
LDA	Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía
LDLR	Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja
LDN	Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra
LDPV	Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LNFP	Liga Nacional de Fútbol Profesional
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
TAD	Tribunal Administrativo del Deporte
RDDD	Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva
RFEBM	Real Federación Española de Balonmano
RFEF	Real Federación Española de Fútbol
SJCCA	Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
II. DERECHO Y DEPORTE: CUESTIONES GENERALES	7
1. Antecedentes del Derecho del deporte.....	7
2. Regulación actual.....	11
2.1. El deporte en la Constitución.....	11
2.1.1. El artículo 43.3 de la Constitución.....	12
2.1.2. Distribución de competencias	13
2.2. Desarrollo del art. 43.3 de la Constitución: legislación vigente....	15
III. DERECHO DEPORTIVO SANCIONADOR.....	17
1. Sistema sancionador deportivo	17
2. Disciplina deportiva	20
2.1. Marco normativo	20
2.2. Consideraciones generales.....	22
2.2.1. Concepto y ámbito de aplicación	22
2.2.2. Naturaleza jurídica: la publicación de la disciplina deportiva y su distinción con otros regímenes	24
2.3. Sujetos activos de la potestad disciplinaria: especial referencia a las federaciones deportivas.....	27
2.3.1. Federaciones deportivas	27
2.3.1.1. Naturaleza jurídica.....	28
2.3.1.2. Órganos disciplinarios federativos	32
2.3.2. Otros sujetos que ejercen la potestad disciplinaria	32
2.4. Principios disciplinarios deportivos.....	35
2.4.1. Principio <i>pro competitione</i>	36
2.4.2. Principios y garantías constitucionales: particularidades de su aplicación en el Derecho disciplinario deportivo	38
2.5. Procedimientos disciplinarios.....	43
2.5.1. Disposiciones comunes	44
2.5.2. Procedimiento ordinario.....	46
2.5.3. Procedimiento extraordinario.....	48
2.6. Revisión de las sanciones disciplinarias deportivas	49
2.6.1. Vía federativa	50
2.6.2. Vía administrativa	50
2.6.3. Vía contencioso-administrativa.....	52
IV. CONCLUSIONES	53
BIBLIOGRAFÍA	57
JURISPRUDENCIA.....	60

I. INTRODUCCIÓN

El deporte, practicado en la sociedad desde épocas remotas, es incuestionablemente uno de los mayores fenómenos sociales de nuestro tiempo. Corroboran esta afirmación datos como que el 1'1% del empleo de nuestro país está vinculado al deporte, el número total de licencias federativas supera con creces los 3 millones, que España cuenta con más de 66.000 clubes deportivos y que el 81'7% de la población asiste de manera presencial o a través de medios audiovisuales a un espectáculo deportivo al menos una vez al año¹. El interés que despierta el deporte es tal que se ha convertido, además, en un negocio que mueve ingentes cantidades de dinero: publicidad, medios de comunicación dedicados en exclusiva al deporte, derechos de retransmisión de espectáculos deportivos, patrocinadores, salarios de los deportistas profesionales, precios desorbitados de traspasos de jugadores, etc.

El deporte, como fenómeno social y económico es, en palabras del Consejo de Estado, inseparable del Derecho, pues éste “no puede desconocer un fenómeno capaz de despertar el interés de millones de seres humanos, como las Olimpiadas; capaz de alterar el ritmo de una ciudad o de todo un país, como un partido de fútbol; capaz de crear un nuevo estilo de vida”².

Así, la Constitución recoge en su art. 43.3 un mandato de fomento del deporte a los poderes públicos, al que se da cumplimiento en la actualidad, junto con normativa más específica, con la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.

Una de las muchas facetas del deporte en que el Derecho impone sus normas es en la sancionadora. El ámbito sancionador deportivo está a la orden del día: no hay más que echar un vistazo a los medios de comunicación para ver cómo semanalmente los clubes se enfrentan a los Comités disciplinarios para conseguir que a su jugador fetiche le retiren la sanción de suspensión de su licencia federativa, o cómo cada vez son más las sanciones impuestas a jugadores o miembros del cuerpo técnico por insultar a los árbitros o cuestionar su trabajo; asimismo, aumentan las clausuras de estadios por cánticos violentos o racistas por parte de sus aficionados, los casos de dopaje y los descensos administrativos de clubes a otra categoría inferior por no cumplir con sus obligaciones económicas y

¹ Datos del Anuario de Estadísticas Deportivas 2017 del MECD.

² CONSEJO DE ESTADO, *Memoria del año 1991*, Publicaciones del Consejo de Estado, Madrid, 1992, pág. 79.

fiscales; a todo ello se unen los conflictos surgidos en el seno de clubs y federaciones, teniendo como ejemplo más actual el revuelo causado en la Real Federación Española de Fútbol, que se ha saldado con la destitución de su presidente por parte del Tribunal Administrativo del Deporte.

Los anteriores solo son algunos ejemplos de la multitud de manifestaciones de carácter sancionador en el ámbito deportivo, algunas de las cuales se circunscriben al ámbito de la disciplina deportiva, que abarca la comisión de infracciones a las reglas del juego o competición y a las normas generales deportivas cometidas por las personas físicas o jurídicas que intervienen en la actividad deportiva y se integran en la estructura organizativa deportiva. Ante la imposibilidad de abordar todas las exteriorizaciones que de la disciplina deportiva y del régimen sancionador general nos encontramos en el ámbito deportivo –como el dopaje o la violencia en espectáculos deportivos– el objeto de estudio de este trabajo se centrará en la primera.

El régimen disciplinario deportivo, publicado por el legislador, se encuentra sin embargo en una continua pugna entre lo privado y lo público, ya que la autonomía privada se diluye entre, para algunos, una excesiva intervención por parte de los poderes públicos que no favorece en absoluto el desarrollo normal de la competición. Como consecuencia de dicha publicación se deberán respetar las garantías y principios constitucionales, los cuales se encuentran, como veremos, modulados por las exigencias de la competición; así como seguir los procedimientos oportunos a la hora de imponer sanciones, algunos de cuyos trámites difieren de los que conforman el procedimiento sancionador común. A todas estas particularidades se aludirá en las páginas que siguen.

El análisis de todo lo anterior se verá condicionado por el gran número de normativa en esta materia, conformada no solo por la Ley del Deporte y su Reglamento de desarrollo en materia disciplinaria, sino también por las disposiciones propias de las entidades organizativas deportivas. En este sentido, la mayoría de referencias y ejemplos del trabajo están hechos al fútbol, por tratarse del deporte más popular en nuestro país y a cuyo régimen disciplinario se presta más atención.

Por último, carecería de sentido comenzar un trabajo dedicado a la disciplina deportiva entrando de lleno en su regulación actual sin abordar antes una serie de consideraciones generales e históricas sobre ésta y el marco en el que se inserta, el Derecho del deporte. Por ello, en primer término, atenderemos a este particular para continuar después con el

estudio de la disciplina deportiva abordando tanto las cuestiones previamente expuestas como otras que irán surgiendo a lo largo del trabajo.

II. DERECHO Y DEPORTE: CUESTIONES GENERALES

Aunque el presente trabajo tenga como principal cometido el estudio del Derecho sancionador en el ámbito deportivo, se considera necesario, en primer lugar, realizar unos breves apuntes sobre el Derecho deportivo en general. En concreto en el presente capítulo se va a hacer referencia, por un lado, a los antecedentes del Derecho del deporte –poniendo énfasis en la mayor o menor importancia que los poderes públicos le han dado al deporte a lo largo de su historia– y, por otro lado, a la regulación actual del mismo partiendo de su inclusión en nuestra Constitución.

1. Antecedentes del Derecho del deporte

Es comúnmente admitido que el deporte moderno nació en la Inglaterra del siglo XIX, época en la que se produce la transformación definitiva de las actividades meramente lúdicas que se habían venido practicando años atrás en deporte propiamente dicho. En esta transformación jugaron un papel esencial el interés por el deporte mostrado por la clase alta inglesa, que organizaban carreras de caballos o combates, así como las *public schools*, donde la práctica deportiva venía motivada por la necesidad de civilizar a los inquietos adolescentes. En esta etapa fue esencial el espíritu asociacionista mostrado por aquellos que practicaban el deporte, que paralelamente al surgimiento de éste, se organizaban en clubes, así como a la formulación de reglas deportivas, lo que facilitaba la celebración de las pruebas³.

Desde Inglaterra el deporte se fue expandiendo a otros muchos países. Por lo que se refiere a España, las únicas menciones al deporte que se conocen en el siglo XIX eran en

³ Sobre el origen del deporte moderno *vid.* REAL FERRER, G., *Derecho público del deporte*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 258 a 262 y ALMEIDA AGUIAR, A., *Historia social, educación y deporte: lecturas sobre el origen del deporte contemporáneo*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2004, págs. 95 a 145.

relación con el ámbito educativo⁴ pero no como una actividad diferenciada, careciendo de interés para los poderes públicos⁵.

A finales del siglo XIX y principios del XX y gracias, sobre todo, a la promulgación en 1887 de la Ley de Asociaciones, comenzaron a fundarse las primeras asociaciones deportivas cuyo objeto era la práctica del deporte. Así, por ejemplo, en 1889 se creó el Real Club Recreativo de Huelva, primer club de fútbol en España, y en 1898 se creó el Athletic Club. Posteriormente estas y otras asociaciones pasaron a formar parte de asociaciones de mayor rango, creándose las primeras federaciones, como la Federación española de clubs de *football*, creada en 1909 y que es el antecedente de la Real Federación española de fútbol de 1913⁶. Durante este periodo fue únicamente la iniciativa privada quien, en palabras de ESPARTERO CASADO, “cargaría, ante la práctica desidia de los poderes públicos, con la tarea de la implantación y promoción del deporte”⁷. Ante esta ausencia de intervención pública en el ámbito deportivo destaca la iniciativa de la Generalidad de Cataluña, quien en 1934 declaró a la Unión Catalana de Federaciones Deportivas –constituida en 1933 por las dieciocho Federaciones catalanas existentes en ese momento– como Corporación Oficial de la Generalidad Catalana⁸.

Tras este periodo de iniciativa privada viene otro de intervención pública que abarca desde el comienzo de la Guerra Civil hasta el año 1975 y que coincide con la época franquista, por lo que puede adivinarse que la citada intervención lo fue en un sentido más restrictivo que permisivo, lo que tampoco facilitó en estos años el desarrollo del deporte organizado. Esta época, por tanto, destaca sobre todo por una fuerte intervención política del deporte de la mano de la Falange Española, la instauración de un régimen jurídico especial para las asociaciones deportivas y, lo que más nos interesa, por la privación de cualquier garantía jurídica y del acceso a los Tribunales a los deportistas.

⁴ ALLUÉ BUIZA, A., “El deporte como fenómeno jurídico y bien constitucionalmente protegido” en ESPARTERO CASADO J. (coord.), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009, pág. 60.

⁵ El CONSEJO DE ESTADO dice que “mientras el deporte fue cosa de unos pocos, la Administración pública no se ocupó de él” y se refiere igualmente a que en el siglo XIX el deporte estaba más bien orientado hacia la enseñanza, pues “el deporte propiamente dicho, el cual era considerado como un juego, caía en el ámbito de lo puramente privado”, *loc. cit.*, pág. 85.

⁶ ORTEGA, A.M., “El nacimiento de la Real Federación Española de Fútbol”, <http://www.furiaroja.com/hisotiras/nacimientoRFEF.html> (17 de octubre de 2017).

⁷ ESPARTERO CASADO, J., “Derecho de asociación y deporte: los antecedentes normativos del asociacionismo deportivo español” en ESPARTERO CASADO J. (coord.), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009, pág. 160.

⁸ REAL FERRER, G., *ob. cit.*, pág. 316.

Siguiendo a REAL FERRER⁹ las principales normas a tener en cuenta en esta etapa relativas al ordenamiento jurídico deportivo fueron el Decreto de 22 de febrero de 1941 y la Orden de 7 de junio de 1945. El citado Decreto encomendaba, en su primer artículo, la “dirección y el fomento del deporte español a la Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S.” y creaba la Delegación Nacional de Deportes de la Falange Española, la cual sería la encargada de la dirección y representación del deporte nacional (art. 2). Para la consecución de estos fines disponía, como era propio del régimen, de unas amplias facultades entre las que se encontraban las de aprobar los estatutos y reglamentos de las asociaciones y federaciones, nombrar a sus presidentes y “resolver en última instancia las controversias y diferencias” que surgieran entre las entidades deportivas o entre estas y terceras personas (art. 3). Todas estas previsiones fueron desarrolladas por la Orden de 7 de junio de 1945, que aprobaba el estatuto orgánico de la Delegación Nacional de Deportes, colocando en la cúspide a la Delegación y subordinando a ella a las federaciones deportivas, los clubes y deportistas¹⁰.

Es de especial importancia por lo que a este trabajo se refiere resaltar que, como ya adelantábamos en el párrafo anterior, durante esta etapa no había posibilidad de recurrir a la jurisdicción ya que era la Delegación Nacional de Deportes la encargada de resolver en última instancia cualquier cuestión que surgiera en el ámbito deportivo, imponiéndose la sanción de pérdida de la condición de deportista o asociado a quien acudiera a otra instancia¹¹.

Por todo ello alude REAL FERRER a que durante este periodo el ordenamiento jurídico deportivo se aísla del ordenamiento general en el sentido de que ni siquiera se someten a control judicial los preceptos y los actos ejecutados al amparo de las normas deportivas. Así, el citado autor dice que se institucionaliza “una especie de Justicia deportiva que aplicará su autónoma potestad disciplinaria, sancionando sin sujeción al principio de legalidad de las penas y sin que quepa ulterior recurso ante la Jurisdicción.

⁹ REAL FERRER, G., *ibidem.*, pág. 330 y ss.

¹⁰ RODRÍGUEZ TEN, J., *Deporte y Derecho Administrativo sancionador*, Editorial Reus, Madrid, 2008, pág. 63.

¹¹ Así, el artículo 76 del Estatuto de la Delegación Nacional de Deportes dictaba lo siguiente: “La jurisdicción disciplinaria de los deportistas corresponde por entero a la Delegación Nacional de Educación Física y Deportes por sí o a través de órganos subordinados. Queda rigurosamente prohibido a todo deportista o Sociedad deportiva acudir, para resolver sus problemas, a otra disciplina o poder distinto del de la Delegación Nacional de Educación Física y Deportes. Todo deportista o Entidad que no observara esta prohibición perderá su condición de tal y será automáticamente descalificado”.

Sin control alguno, legislando, juzgando, ejecutando, el poder deportivo fue, quizá, el ejemplo más depurado de un Estado dentro del Estado”¹².

Con posterioridad se dictó la Ley 77/1961, de 23 de diciembre, sobre Educación Física –también denominada “Ley Elola-Olaso”– que no cambió en nada el panorama anterior, recogiendo prácticamente las mismas disposiciones que el Decreto de 22 de febrero de 1941. No obstante, progresivamente iban admitiéndose recursos jurisprudenciales, destacando la Sentencia del Tribunal Supremo¹³ en el conocido como “caso Tornos”¹⁴, en la cual se considera inaplicable el art. 76 del Estatuto Orgánico de la Delegación Nacional de Deportes¹⁵ y, por tanto, se entiende que sus actos son revisables en vía jurisdiccional porque lo contrario significaría “declarar exenta de fiscalización jurisdiccional toda actividad administrativa en esta materia del deporte, con el consiguiente menoscabo de tan fundamental garantía para los interesados en ella”, y atribuye a dicho artículo el alcance de que “la vía administrativa termina en la Delegación Nacional de Educación Física y Deportes y que sus resoluciones no son susceptibles de recurso de alzada ante el Ministro-Secretario General del Movimiento, pero que no excluye, en modo alguno, el mencionado recurso contencioso-administrativo”¹⁶.

Posteriormente, tras el fallecimiento de Franco y la promulgación del Real Decreto-Ley 23/1977, de 1 de abril, que acababa con el aparato orgánico del régimen dictatorial anterior, se empezaba a atisbar una nueva etapa en la organización deportiva española. De este modo, tras la desaparición de la Delegación Nacional de Deportes se crea mediante Real Decreto 596/1977, de 1 de abril la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte y, como centro directivo integrado en la misma, la Dirección General de Educación Física y Deportes –encargada de la planificación y desarrollo de la política del Gobierno en relación con la educación física y las actividades deportivas–. Por otro lado, mediante Real Decreto 1119/1977, de 20 de mayo se crea el Centro Superior de Educación Física y Deportes, organismo autónomo adscrito a la citada Subsecretaría,

¹² REAL FERRER, G., *ob. cit.*, pág. 347.

¹³ No es posible ofrecer la fecha exacta de la misma pues en algunos textos indican que es de fecha 29 de septiembre de 1975 mientras que en otros dicen que es del 17 de septiembre de 1975. Según BERMEJO VERA la sentencia no fue publicada en el Repertorio jurisprudencial de Aranzadi de ese año, ni en el del año siguiente, ni aparecía en el índice cronológico ni en el alfabético por materias, “El marco jurídico del deporte en España”, *Revista de Administración Pública*, Nº 110, 1986, pág. 8, nota 2.

¹⁴ Se trataba de un deportista de hípica que fue excluido de la fase final del Campeonato de España de doma y recurrió a la Federación, así como a la Delegación Nacional de Deporte, rechazándose sendos recursos y recurriendo posteriormente ante el Tribunal Supremo.

¹⁵ *Vid.* nota 11.

¹⁶ Párrafos de la citada sentencia recogidos de REAL FERRER, G., *ob. cit.*, págs. 369 y 370.

también con competencias en el fomento y promoción de las actividades deportivas. Meses más tarde esta estructura orgánica desaparece con la publicación del Real Decreto 2258/1977, de 27 de agosto, sobre estructura orgánica y funciones del Ministerio de Cultura, que crea el Consejo Superior de Deportes, organismo autónomo que desde ese momento asumiría las funciones que venían atribuidas a la Dirección General de Educación Física y Deportes y al Centro Superior de Educación Física y Deportes (art. 13.4 del Real Decreto).

Este periodo de Transición en nuestro país y, por lo que ahora interesa, en nuestro modelo deportivo concluye –como expondremos con más detalle en el siguiente apartado– con la aprobación de la CE de 1978, que incorporó en su artículo 43.3 la materia deportiva, y con la posterior promulgación de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte. Es a partir de entonces cuando, como veremos, los poderes públicos prestarán, por imperativo constitucional, más atención al movimiento deportivo¹⁷.

2. Regulación actual

2.1. El deporte en la Constitución

Como se adelantaba en el apartado anterior, el deporte se positivizó con la promulgación de la CE de 1978. Desde entonces comienza un nuevo proceso de intervención pública sobre el deporte, materia sobre la que intervienen competencialmente, como veremos, tanto las Comunidades Autónomas como el Estado.

Para finalizar con este capítulo dedicado a recoger las cuestiones generales sobre el Derecho del deporte se detallará cuál es la legislación vigente deportiva.

¹⁷ La exposición de motivos de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte recoge este proceso de cambio: “la actividad deportiva se ha venido produciendo en la época contemporánea como manifestación de iniciativas sociales espontáneas, al principio libres de todo tipo de intervención por parte de los poderes públicos” y continúa diciendo que “el crecimiento de la importancia del deporte en términos cuantitativos y cualitativos, su conexión con la problemática de la educación física al servicio del pleno desarrollo de la persona y su enorme trascendencia para la calidad de la vida como objetivo de todo estado social de Derecho no sólo en el plano nacional, sino también en el internacional (...) son factores que, sin duda, han llevado a los poderes públicos a ocuparse del deporte, bien considerándolo como un nuevo servicio público, bien fomentando su práctica mediante la asignación de fondos públicos y la ordenación de su ejercicio, sobre todo cuando de competiciones oficiales se trata, hasta el punto de originar un régimen asociativo especial o de introducir importantes singularidades en el régimen jurídico general de las asociaciones”.

2.1.1. El artículo 43.3 de la Constitución

Nuestra CE establece en su art. 43 –dedicado al derecho a la protección de la salud¹⁸– que “los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio”.

El citado artículo se ubica dentro del Capítulo tercero del Título I de la CE, relativo a los principios rectores de la política social y económica. Tomando en consideración lo dispuesto en el art. 53 CE –donde se recogen las garantías legislativas y jurisdiccionales de los derechos recogidos en el Título I– “el reconocimiento, el respeto y la protección” de tales principios rectores “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, además, “solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

Por tanto, no estamos propiamente ante un “derecho al deporte” sino que el artículo 43.3 CE constitucionaliza el deporte como un principio rector de la política social y económica recogiendo la obligación de fomento que le compete a los poderes públicos¹⁹.

Partiendo de estas consideraciones, solo resta por aclarar cuál es el alcance concreto del precepto. Siguiendo a REAL FERRER²⁰ hay que esclarecer, por un lado, a qué manifestaciones concretas del deporte se refiere el art. 43.3 CE y, por otro lado, a qué se quiso referir el constituyente con la palabra “fomentarán”. Así, con respecto a la primera cuestión, el citado autor distingue entre el deporte aficionado (popular o de masas), el deporte profesional y el deporte de alta competición²¹ y entiende, siguiendo al TS²², que

¹⁸ El hecho de que la CE no recogiera la mención al deporte como un fenómeno diferenciado y en un artículo separado recibió críticas por parte de la doctrina. Entre otros, REAL FERRER alude a la “miope visión del fenómeno” por parte de los constituyentes al mandar a los poderes públicos “la atención al deporte únicamente por valorar su aptitud instrumental respecto de la salud” y rechaza que, dada la “suficiente importancia y sustantividad propia” del deporte, no haya sido “objeto de tratamiento constitucional diferenciado”, *ob. cit.*, págs. 390 a 392.

¹⁹ El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 23 de marzo de 1988, se pronuncia en este sentido al disponer que “la Constitución Española de 1978, en su artículo 43.3, no consagra ciertamente un “derecho al deporte”, sino que únicamente establece su “fomento público”, pero la inclusión del fenómeno del deporte en el Texto Constitucional no entraña únicamente un significado simbólico pues origina unas consecuencias jurídicas (...)”.

²⁰ REAL FERRER, G., *ob. cit.*, págs. 392 a 397; también se recoge el mismo proceso en CONSEJO DE ESTADO, *loc. cit.*, págs. 80 a 93.

²¹ REAL FERRER, G., *ibidem.*, pág. 166; por su parte, el CONSEJO DE ESTADO diferencia entre deporte popular, deporte espectáculo y deporte de alta competición, *ibidem.*, pág. 83. Aunque con diferente denominación, ambos se refieren sustancialmente a lo mismo.

²² Quien en la Sentencia anteriormente citada de 23 de marzo de 1988 dice: “la circunstancia de que la disposición que establece el deber de fomento del deporte es un apartado del precepto donde se reconoce el derecho de todo ciudadano a la protección de su salud y, en buena medida el apartado que alude al «fenómeno deportivo» está imbuido del espíritu de todo el artículo 43, la protección a la salud, lo cual solo

es al deporte aficionado al que se refiere la CE por ser el que “de modo más directo conecta el deporte con la salud individual y colectiva”. Sin embargo, el CONSEJO DE ESTADO, separándose de la opinión de la mayoría de la doctrina y del TS, estima que “en el precepto constitucional caben toda clase de manifestaciones deportivas”, si bien sugiere que “los poderes públicos deben ir distanciándose del deporte-espectáculo y del deporte profesional, salvo cuando intereses generales aconsejen lo contrario”²³. Con respecto a la segunda cuestión, relativa a qué se entiende por fomento en el art. 43.3 CE, es opinión mayoritaria de la doctrina que dicho término en este contexto no se corresponde con la actuación administrativa de fomento, sino que es un mandato a los poderes públicos para que impulsen, estimulen el deporte mediante intervenciones en diferentes aspectos del mismo²⁴.

Por tanto, de lo visto hasta ahora podemos concluir que nuestra CE plasma en su texto el deporte incardinándolo dentro de los principios rectores de la política social y económica y obligando a los poderes públicos a que no opten por una posición pasiva con respecto a este fenómeno sino a que intervengan en el mismo con medidas de control, de fomento o de apoyo a diferentes iniciativas.

2.1.2. Distribución de competencias

La distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado se establece en los arts. 148 y 149 CE. En lo que ahora nos concierne, es el art. 148.1.19ª el que recoge la promoción del deporte como materia que pueden asumir las Comunidades Autónomas, mientras que en el art. 149 CE no se recoge ninguna mención al mismo.

En uso de las facultades otorgadas por el art. 148.1.19ª, la totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido la materia deporte como una competencia

se puede lograr mediante el deporte activo y cuanto más extendido mejor, es decir, mediante el deporte popular”.

²³ CONSEJO DE ESTADO, *loc. cit.*, pág. 84.

²⁴ De hecho, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, señala en su exposición de motivos que “una de las formas más nobles de fomentar una actividad es preocuparse por ella y sus efectos, ordenar su desarrollo en términos razonables, participar en la organización de la misma cuando sea necesario y contribuir a su financiación”.

Para el CONSEJO DE ESTADO debe haber dos límites en la intervención estatal sobre el deporte, que son la no politización del mismo y el reconocimiento a la iniciativa privada, lo que debe conducir a un sistema de cooperación entre el sector público y el sector privado, *loc. cit.*, pág. 89.

exclusiva en sus Estatutos²⁵. No obstante, el hecho de que los Estatutos recojan como exclusiva dicha competencia no la hace en su totalidad merecedora de tal calificativo ya que sobre la misma pueden incidir –como la propia Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte señala en su exposición de motivos²⁶– otros títulos competenciales del Estado, lo que lleva a que tanto éste como las Comunidades Autónomas deban actuar coordinadamente en ocasiones.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 110/2012, de 23 de mayo y, anteriormente, en la Sentencia 80/2012, de 18 de abril, donde dice que las competencias autonómicas –incluso las configuradas como exclusivas– deben ejercerse teniendo en cuenta dos límites: por un lado el respeto a las competencias que pueda tener el Estado en virtud de otros títulos competenciales y, por otro lado, de acuerdo al principio de territorialidad de las competencias, siendo ambos requisitos aplicables en la materia deporte²⁷.

²⁵ Así, la Comunidad Autónoma de La Rioja recoge en su Estatuto la promoción del deporte como competencia exclusiva en su art. 8.1.27^o; por citar otras Comunidades Autónomas: Comunidad Autónoma del País Vasco, art. 10.36; Comunidad Autónoma de Cataluña, art. 134; Comunidad Autónoma de Galicia, art. 27.22; Comunidad Autónoma de Andalucía, art. 72; etc.

²⁶ La exposición de motivos dice lo siguiente: “si la atribución de competencias sobre deporte o promoción del deporte se halla explícita en los diferentes Estatutos de Autonomía -y, por ello, esta ley no trata de realizar operaciones de redistribución que no le corresponden-, no es menos cierto, en primer lugar, que semejante atribución ha de ponerse en conexión estricta con los ámbitos territoriales de las respectivas Comunidades Autónomas, y en segundo lugar, que el deporte constituye una materia -por emplear términos constitucionales- sobre la que, sin duda, inciden varios títulos competenciales. En este sentido, son varias las actuaciones coordinadas y de cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas para aquellas competencias concurrentes que sin duda propiciarán una política deportiva más dinámica y con efectos multiplicadores”.

²⁷ Así, en la citada STC 80/2012, de 18 de abril y refiriéndose ya específicamente al deporte, el TC dice que “el hecho de que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostente la competencia exclusiva sobre la materia deporte (...) y que el Estado carezca de título competencial constitucional específico no significa, no obstante, que el Estado no pueda intervenir, en concurrencia con las Comunidades Autónomas, en la regulación del deporte. La propia «realidad» poliédrica de la materia deportiva determina necesariamente el entrecruzamiento de títulos competenciales, la concurrencia de la actuación de las diversas Administraciones públicas -estatal, autonómica y local- en las diferentes facetas sobre las que se proyecta la actividad deportiva (salud, educación, cultura, investigación, educación física, profesionales reguladas o legislación mercantil, por ejemplo) que exigen en algunos casos, una actuación supraautonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia de deporte se entronca con otra materia atribuida competencialmente al Estado (por ejemplo la especial vinculación del deporte con la salud)”.

Son interesantes también las reflexiones de BERMEJO VERA en este sentido. El citado autor dice que “las facetas o vertientes en que resulta posible contemplar la actividad deportiva impiden su consideración monolítica y su encaje exclusivo en la esfera competencial de alguno de los poderes públicos”, además de por la existencia de diferentes modalidades deportivas o por la práctica fuera de un territorio concreto de las mismas, también por otros motivos como la incidencia de la cultura o la vertiente internacional del deporte (lo que obliga a intervenir al Estado en estos dos últimos aspectos por ser competencia del mismo), *Constitución y deporte*, Tecnos, Madrid, 1998, págs. 90 y 91.

Por lo tanto, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas lo es con matices, y por eso la LD se cuida de disponer en su artículo 2 que “la Administración del Estado ejercerá las competencias atribuidas por esta Ley y coordinará con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales²⁸ aquellas que puedan afectar, directa y manifiestamente a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional”. Por lo tanto, siempre que medien intereses generales el Estado intervendrá de manera coordinada con Comunidades Autónomas y Entes Locales.

Para concluir, conviene decir en este punto que para llevar a cabo prácticamente la totalidad de las competencias en materia de deporte el Estado se sirve de un organismo autónomo, al que ya nos hemos referido con anterioridad²⁹, el Consejo Superior de Deportes.

2.2. Desarrollo del art. 43.3 de la Constitución: legislación vigente

Como consecuencia de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia deportiva, éstas han dictado sus respectivas leyes del deporte. A ellas no nos referiremos en este trabajo por motivos obvios, sino que haremos referencia en exclusiva a la legislación estatal.

En este sentido, la primera ley dedicada al deporte tras la entrada en vigor de la CE fue la ya citada Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte, la cual fue posteriormente derogada por la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que no modificó sustancialmente el contenido de aquélla, sino que incidió en algunos aspectos concretos.

La LD –que sustituyó tempranamente a su antecesora pero “no tanto por el tiempo transcurrido desde su publicación como por las exigencias derivadas de la interpretación pautada del proceso autonómico y por la propia evolución del fenómeno deportivo”, como reza su exposición de motivos– tiene como objetivo fundamental regular el marco jurídico del deporte en el ámbito estatal bajo dos condicionantes: por un lado, sin asumir un “protagonismo público excesivo” y, por otro lado, sin “abdicar de toda responsabilidad en la ordenación y racionalización de cualquier sector de la vida colectiva”. Por tanto, se

²⁸ Las cuales, desde luego, tienen competencia en materia deportiva, sobre todo por lo que se refiere al deporte popular (art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

²⁹ *Vid.* apartado II.1. Antecedentes del Derecho del deporte, págs. 10 y 11.

trata de una ley que respeta la iniciativa privada pero no por ello deja de intervenir en aspectos necesarios para el interés general.

La citada Ley se ocupa de diversos aspectos del mundo deportivo a lo largo de trece Títulos –sobre los cuales, por motivos de espacio, no podemos detenernos– siendo el Título XI, relativo a la disciplina deportiva, el verdadero objeto de este trabajo y sobre el cual profundizaremos a lo largo del mismo.

Sin perjuicio de lo anterior conviene indicar que tanto el Título VIII, relativo al dopaje (con excepción del art. 59), como el Título IX, dedicado a la prevención de la violencia en espectáculos deportivos, así como el desarrollo reglamentario de los mismos fueron derogados por la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte (derogada posteriormente por Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva) y por Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte respectivamente. En ambos ámbitos –dopaje y violencia en el deporte– se encuentran manifestaciones del derecho sancionador en el ámbito deportivo, si bien su regulación excede del objeto de este trabajo, referido en exclusiva a la disciplina deportiva.

La LD –junto con los Reales Decretos dictados en desarrollo de la misma³⁰– constituye, por tanto, la principal norma jurídica estatal dedicada al deporte en su generalidad, junto con las normas jurídicas citadas anteriormente y dedicadas a temas más específicos.

Junto a ella, teniendo en cuenta que en el fenómeno deportivo español es de suma importancia la iniciativa privada, no hay que olvidar las normas estatutarias de las federaciones, clubes y ligas profesionales.

Por último, dado que el Derecho deportivo puede calificarse como una rama del Derecho administrativo, también serán aplicables la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, aunque con matices dependiendo de quién es el sujeto que actúa. Sobre ello volveremos más adelante.

³⁰ Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas; Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva; Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento.

III. DERECHO DEPORTIVO SANCIONADOR

1. Sistema sancionador deportivo

El sistema sancionador deportivo está conformado por varios, y diferenciados, sistemas represivos. Para entender la anterior manifestación hay que partir de que la clásica distinción que en el Derecho administrativo general existe entre la potestad sancionadora y la potestad disciplinaria se ha extendido al Derecho deportivo³¹.

Siendo esto así, conviene, en primer lugar, diferenciar ambas realidades y, posteriormente, contextualizarlo en el ámbito deportivo sancionador.

Así, podemos decir, de modo conciso, que por un lado la potestad sancionadora es la prerrogativa con la que cuenta la Administración para imponer sanciones a los administrados que lleven a cabo una conducta infractora del orden jurídico-administrativo y, por otro lado, la potestad disciplinaria, siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA es la que la “Administración ejerce normalmente sobre los agentes que están integrados en su organización”³².

Tradicionalmente se ha recurrido a la categoría de las relaciones de sujeción general y especial para fundamentar la distinción entre la potestad sancionadora y la potestad disciplinaria. Así, CARRETERO LESTÓN define la potestad sancionadora de la Administración como una “potestad correctiva, punitiva, mediante la cual se reprimen las infracciones por incumplimiento de los deberes genéricos de los ciudadanos, es decir, de las personas obligadas simplemente por un deber general de sujeción, y tienen su fundamento en la protección del orden social general (heterotutela)”, y la potestad disciplinaria como la “facultad de imponer reglas, de hacerlas observar, de fijar

³¹ Una muestra de que se trata de diferentes aspectos la encontramos en la legislación autonómica: muy claramente en la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, donde su Título IX relativo a la solución de litigios deportivos tiene dos capítulos diferenciados: el Capítulo II, dedicado al “régimen sancionador en materia administrativa deportiva” y el Capítulo III, relativo al “régimen disciplinario deportivo”; y también en la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra, que diferencia la materia sancionadora y disciplinaria en distintos Capítulos de un mismo Título; de igual modo, la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja, que en el Título X regula el régimen disciplinario y en el Título XI el régimen sancionador y, en iguales términos que ésta última, la Ley 14/1988, de 11 de junio, del deporte del País Vasco.

³² Conforme al mismo autor, las sanciones disciplinarias son una “especie de sanciones administrativas” cuya peculiaridad reside, por un lado, en “el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la Administración, derivada de actuar en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento” y, por otro lado, en “la estimación como ilícitos sancionables de conductas valoradas con criterios deontológicos más que estrictamente jurídicos (...) y, con frecuencia, de deontología convencional o corporativa de ciertas profesiones específicas”, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, Cizur Menor, 2013, págs. 175 a 178.

infracciones y de imponer sanciones, a las personas sometidas a una relación de especial sujeción o de supremacía especial” y cuyo fundamento se encuentra en “la autoprotección (autotutela)”³³.

No solo la doctrina, sino también la jurisprudencia del TS y del TC aludían a la existencia de estas figuras³⁴, si bien admitiendo su “imprecisa” distinción, para justificar ciertos límites en el disfrute de los derechos constitucionales, especialmente en el principio de legalidad, para las personas que formaran parte de una relación de sujeción especial como soldados, presos, estudiantes, profesionales colegiados y, especialmente, funcionarios.

No obstante, últimamente doctrina y jurisprudencia se muestran más reticentes a la admisión en el ordenamiento jurídico de la existencia de estas relaciones por la merma de garantías constitucionales que supone para esos colectivos. También el legislador parece mantener una postura alejada de esta categoría como puede verse en el siguiente ejemplo: como decíamos anteriormente, la figura de los funcionarios o personal al servicio de la Administración ha sido siempre uno de los máximos exponentes de las relaciones de sujeción especial por la integración en la estructura organizativa de la misma y el sometimiento a sus normas autoorganizativas. Así se plasmaba en el art. 127.3 de la ya derogada Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común al disponer que las disposiciones del Título IX –relativo a la potestad sancionadora– no eran de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estuvieran vinculados a ellas por una relación contractual. Sin embargo, esto ha cambiado tras la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, pues en el art. 25.3 dispone que “las disposiciones de este Capítulo serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo”. Es interesante recalcar esta modificación ya que, como decíamos, los funcionarios públicos han sido un claro ejemplo de una relación de sujeción especial con la consiguiente debilitación de sus garantías constitucionales frente al ejercicio de su potestad por parte de la Administración y con esta nueva regulación el legislador obliga

³³ CARRETERO LESTÓN, J.L., “La potestad sancionadora deportiva” en MILLÁN GARRIDO, A. (coord.), *El régimen sancionador del deporte en Andalucía*, Bosch, Barcelona, 1999, pág. 25.

³⁴ *Vid.* entre otras, STC 2/1987 de 21 de enero, STC 219/1989, de 21 de diciembre, STC 61/1990, de 29 de marzo y STC 132/2001, de 8 de junio.

a ésta a la aplicación de los principios de la potestad sancionadora cuando ejerzan la potestad disciplinaria respecto de los mismos. Sigue siendo una incógnita, no obstante, qué pasa con las demás manifestaciones de relaciones de sujeción especial que nos podemos encontrar en el ordenamiento jurídico.

Sea como fuere, lo cierto es que uno de los ámbitos donde se ha venido tradicionalmente admitiendo que entra en juego la figura de las relaciones de sujeción especial es en el deportivo, si bien desde la doctrina se intentan buscar otros fundamentos para la existencia de la disciplina deportiva, su distinción con la potestad sancionadora común y la disminución de algunas garantías constitucionales. Entre ellos, GAMERO CASADO alude a las singularidades presentes en materia deportiva como son, por un lado, la gran repercusión que tiene la imposición de sanciones disciplinarias en el desarrollo de la competición, ya que ésta exige una sumariedad que es contraria a las garantías presentes en el procedimiento sancionador –lo que ha llevado a crear el principio *pro competitione*³⁵, al que posteriormente haremos referencia– y, por otro lado, la multitud de modalidades deportivas y de diferentes organizaciones con facultad para imponer sanciones, lo que influye en el principio de legalidad en el sentido de que no se pueden tipificar la gran cantidad de infracciones y sanciones deportivas en normas con rango de ley³⁶. También se diferencia entre potestad disciplinaria y sancionadora refiriéndose a aquélla como la que ejercen entidades privadas sobre las personas o entidades que las integran (jugadores, árbitros, técnicos, clubes...) y a ésta como la que ejerce la Administración propiamente dicha sobre distintos sujetos que no forman parte de la organización deportiva³⁷.

En conclusión, y con independencia del fundamento que pudiera parecernos más correcto para justificar la distinción, ésta existe: el sistema sancionador deportivo está formado por el régimen disciplinario y el régimen sancionador: con base en aquél se sancionaran las transgresiones de las normas deportivas por parte de los involucrados en

³⁵ Para RODRÍGUEZ TEN, el principio *pro competitione* es el culpable de que la mayor parte de las garantías constitucionales que justificaron que se publicara la disciplina deportiva cedan, y es precisamente este desajuste lo que hizo que se intentara justificar como relaciones de sujeción especial la relación entre las federaciones deportivas y los clubes y deportistas para así explicar la merma en las garantías, algo que el citado autor tacha de “ridículo”, “La incidencia del principio «pro competitione» en el procedimiento disciplinario deportivo”, *Revista Española de Derecho Deportivo*, Nº 16, 2005, págs. 62 y 64.

³⁶ GAMERO CASADO, E., *Las sanciones deportivas*, Bosch, Barcelona, 2003, págs. 117 a 120.

³⁷ CASINO RUBIO, M., “La disciplina deportiva y el tiro equivocado del legislador” en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Un nuevo marco jurídico para el deporte*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2017, edición digital.

la actividad deportiva, y con base en éste se sancionarán las infracciones cometidas en el ámbito deportivo por cualquier persona física o jurídica –tales como espectadores de una competición–, siempre con el fin de proteger el orden general y teniendo como máximo exponente el de la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos.

2. Disciplina deportiva

Dentro del sistema sancionador deportivo es la disciplina deportiva el régimen que adquiere mayor importancia, sobre todo por el ámbito de aplicación que abarca, así como por su uso cotidiano en las competiciones deportivas. Por ello, dedicaremos el resto del trabajo al análisis del régimen disciplinario deportivo, que es nuestro objeto de estudio. En primer lugar, tras establecer el marco normativo donde se regula la disciplina deportiva, pondremos de manifiesto una serie de consideraciones generales sobre la misma como su concepto, ámbito de aplicación y naturaleza jurídica; posteriormente nos referiremos a los sujetos que ejercen dicha disciplina así como a los principios informadores de la misma para concluir con la alusión a los procedimientos disciplinarios y a las vías de recurso.

2.1. Marco normativo

La disciplina deportiva, como veremos posteriormente, es de naturaleza pública y está sometida a las normas jurídico-administrativas. No obstante, el papel fundamental que en el fenómeno deportivo juegan las entidades deportivas privadas, con capacidad de creación normativa, supone que no nos encontramos en el ordenamiento jurídico estatal una única disposición a la que acudir para conocer la regulación del régimen disciplinario deportivo.

Más bien al contrario, la regulación es dispersa³⁸, pues si bien la LD junto con el RDDD se configuran como la normativa base del régimen disciplinario deportivo, cada Federación deportiva estatal –y, por supuesto, las autonómicas dentro de su ámbito territorial– cuenta también con disposiciones propias en esta materia.

³⁸ El propio RDDD en su exposición de motivos se refiere a la “estructuración normativamente en diversos niveles” del sistema disciplinario deportivo.

Centrándonos en exclusiva en el ámbito estatal, como ya adelantábamos, el régimen jurídico de la disciplina deportiva se conforma principalmente por el Título XI de la LD, donde como su propia exposición de motivos señala, se recogen los criterios fundamentales del régimen disciplinario deportivo, a la que hay que sumar el RDDD, que lo desarrolla reglamentariamente.

A la anterior normativa hay que añadir las disposiciones estatutarias y reglamentarias que pueden dictar las entidades deportivas³⁹ siempre que contengan unos extremos mínimos previstos en el art. 75 LD, relativos a las garantías del infractor y a los que haremos alusión en el apartado siguiente.

Dado el gran número de clubes, ligas profesionales y federaciones deportivas, las disposiciones disciplinarias deportivas estatales pueden alcanzar un número incalculable, más aún si tenemos en cuenta que muchas federaciones deportivas no las recogen en sus estatutos sino en reglamentos separados⁴⁰. Para ilustrar lo anterior podemos citar el ejemplo de la Real Federación Española de Fútbol, quien en el art 42.2 de sus vigentes Estatutos (aprobados en junio de 2016) se remite al Código disciplinario para lo relativo al régimen disciplinario de la citada Federación⁴¹.

Pues bien, a la vista de este *totum revolutum* en la regulación de la disciplina deportiva en el ámbito estatal –recordamos que de igual manera sucede en el ámbito autonómico– nos podemos encontrar en la práctica con dificultades para saber cuál es el concreto régimen al que debe someterse un deportista, más aún si tenemos en cuenta que a veces los reglamentos de las federaciones omiten aspectos que sí se contienen en la Ley. En este sentido hay que decir que dependerá de la modalidad deportiva que practique el deportista, lo que le llevará a encuadrarse en la estructura orgánica de una u otra federación, la cual sancionará con base en su propio reglamento disciplinario⁴²—pues es

³⁹ La capacidad normativa de dichos entes se admite en el art. 73 LD cuando dispone que “el ámbito de la disciplina deportiva, a los efectos de la presente Ley, y cuando se trate de actividades o competiciones de ámbito estatal y, en su caso, internacional, o afecte a personas que participen en ellas, se extiende a las infracciones de reglas del juego o competición y normas generales deportivas tipificadas en esta Ley, en sus disposiciones de desarrollo y en las estatutarias o reglamentarias de Clubes deportivos, Ligas profesionales y Federaciones deportivas españolas”.

⁴⁰ GAMERO CASADO, E., *ob. cit.*, págs. 125 y 126.

⁴¹ De igual modo sucede, por añadir más ejemplos, en la Federación Española de Baloncesto, que se remite en el art. 116.1 de sus Estatutos al Reglamento correspondiente de disciplina deportiva; y también con la Real Federación Española de Balonmano (art. 128 de sus Estatutos).

⁴² Por ejemplo: los órganos disciplinarios de la RFEF sancionan con base en su Código Disciplinario pues en él se contienen infracciones y sanciones específicas que se pueden dar en el fútbol, al igual que la RFEBM sanciona utilizando para ello su Reglamento de Régimen Disciplinario. Por supuesto cada Federación solo tiene competencias sobre un colectivo de sujetos, así la RFEF no puede imponer sanciones

precisamente la necesidad de abarcar las especialidades de cada modalidad deportiva una de las razones por las que las entidades privadas deportivas gozan de capacidad normativa—. Por tanto, la normativa propia creada por la entidad privada en la que se integran los clubes y deportistas será el régimen disciplinario al que éstos deberán atenerse; no obstante, si existiera algún tipo de omisión en los estatutos o reglamentos de los entes deportivos, o la federación correspondiente no disponga de disposiciones disciplinarias propias, se aplicarán la LD y el RDDD, que actuarán de este modo como normativa supletoria⁴³.

Cabe concluir diciendo que las lagunas de la LD y RDDD así como de las disposiciones disciplinarias estatutarias y reglamentarias habrá que solventarlas acudiendo a lo dispuesto en la LPAC siempre que quien actúe ejerza alguna potestad pública —como es el caso de las federaciones, que por su naturaleza pueden calificarse como corporaciones públicas e incluirlas en el art. 2.4 LPAC, como posteriormente veremos—, o sea un órgano administrativo.

2.2. Consideraciones generales

2.2.1. Concepto y ámbito de aplicación

Para comenzar el análisis del régimen disciplinario deportivo hay que partir del concepto de disciplina deportiva. Así, podemos definir la disciplina deportiva como el sistema de normas por el cual se imponen sanciones por la comisión de infracciones del ordenamiento jurídico-deportivo por parte de sujetos sometidos al mismo.

a un jugador de fútbol de un equipo de categoría cadete de una Comunidad Autónoma o a un Club riojano que solo milita en categorías inferiores a las nacionales. Esto es, la mecánica sería la siguiente: un club de fútbol profesional debe formar parte de la Liga Nacional de Fútbol Profesional, que es una entidad de naturaleza privada, para poder participar en las competiciones de fútbol profesional de España. La LNFP, por su parte, se integra dentro de la RFEF. En consecuencia, un futbolista que juegue en un club de la primera división española será sancionado por los órganos disciplinarios creados a tal efecto por la RFEF (cuya composición se elige de común acuerdo con la LNFP) y con base en su Código disciplinario, que contiene especificidades propias del fútbol.

⁴³ GAMERO CASADO: “No es raro el caso de que un determinado club deportivo carezca de disposiciones disciplinarias por no haberse adaptado aún; o que los reglamentos federativos sean incompletos y sólo recojan infracciones a las reglas del juego, pero no a las reglas generales deportivas. En tales circunstancias, los sujetos habilitados por la ley para el ejercicio de la disciplina deportiva pueden acudir directamente a la norma superior y aplicarla al supuesto en examen. Los reglamentos superiores no son habilitantes de los inferiores; es la Ley la que concede el poder reglamentario, y ante la omisión de alguno de ellos es aplicable el reglamento superior o la Ley directamente”, *ob. cit.*, págs. 128 y 129.

Si bien la LD no da una definición de disciplina deportiva, sí deja claro el ámbito de aplicación de la misma. De este modo, en virtud del art. 73.1 LD, la aplicación de la disciplina deportiva se extiende a las infracciones de las reglas del juego o competición y a las normas generales deportivas. Es el apartado segundo del citado artículo el que define estos dos conceptos: así, se entiende por infracciones de las reglas del juego o competición aquellas “acciones u omisiones que, durante el curso del juego o competición, vulneren, impidan o perturben su normal desarrollo”, y por infracciones a las normas generales deportivas “las demás acciones u omisiones que sean contrarias a lo dispuesto por dichas normas”, en una definición que deja más dudas de las que resuelve.

Conviene en este momento apuntar brevemente, por su importancia para aspectos que se trataran posteriormente, la existencia de otro tipo de reglas como son las reglas técnicas. En palabras de GAMERO CASADO⁴⁴, regla técnica es “aquella que, establecida por la Federación deportiva correspondiente, identifica una determinada modalidad deportiva distinguiéndola de las restantes y es aplicada por los árbitros y jueces para ordenar el juego, normalmente durante su transcurso, y para determinar quién es el vencedor de una prueba o encuentro”⁴⁵. Las reglas técnicas son fijadas, normalmente, por las Federaciones internacionales para que sean aplicadas por las correspondientes Federaciones nacionales de forma armonizada⁴⁶. Las mismas deben distinguirse de las reglas de juego: una cosa son las reglas técnicas que configuran la modalidad deportiva y que son aplicadas por los árbitros, y otra distinta es la trascendencia disciplinaria que puede o no tener la decisión tomada por un árbitro aplicando una regla técnica⁴⁷; la regla técnica nunca podrá ser objeto de una reclamación administrativa o judicial, sí en cambio la regla del juego.

⁴⁴ GAMERO CASADO, E., *ob. cit.*, pág. 154.

⁴⁵ Por ejemplo, en fútbol una regla técnica sería aquella que define cuándo se comete un penalti o una falta.

⁴⁶ Poniendo de nuevo el ejemplo del fútbol, es la FIFA quien determina las reglas técnicas que luego aplican las federaciones nacionales. En este sentido, la RFEF en el art. 1.4 de sus Estatutos dispone que la RFEF está afiliada a la FIFA y, en consecuencia, la propia Federación y todas las personas y entidades que la conforman se comprometen a cumplir las reglas del juego (las reglas técnicas) que aquella promulga (lo mismo se dispone en el art. 211 del Reglamento General de la RFEF).

⁴⁷ Por ejemplo, el árbitro puede expulsar a un jugador del terreno de juego (regla técnica) y posteriormente los órganos disciplinarios imponer la sanción de suspensión de licencia durante un número determinado de partidos (medida disciplinaria por la expulsión).

2.2.2. Naturaleza jurídica: la publicación de la disciplina deportiva y su distinción con otros regímenes

La disciplina deportiva, como ya avanzábamos en el apartado dedicado a la evolución del Derecho deportivo en España, fue inicialmente un aspecto del deporte al que los poderes públicos no prestaron atención, siendo los clubes y las Federaciones quienes resolvían los conflictos que surgían en su seno con base en una disciplina interna conformada por normas de conducta deportiva que ellos mismos imponían. Tras este periodo de iniciativa privada, el régimen franquista colocó a la disciplina deportiva en su totalidad en manos de la Delegación Nacional de Deportes, prohibiendo a cualquier deportista o entidad deportiva acudir a cualquier otra instancia distinta de la Delegación Nacional para resolver sus conflictos con el apercibimiento de pérdida de su condición de tal a quien no observara dicha imposición⁴⁸. El fin de la etapa franquista y la entrada en vigor de la CE dio paso a la publicación de la disciplina deportiva por cuanto la potestad disciplinaria la ejercen, en esencia, como posteriormente veremos, las Federaciones deportivas vía delegación administrativa y porque es un órgano administrativo, el Tribunal Administrativo del Deporte, quien resuelve en última instancia en vía administrativa antes del paso a la vía jurisdiccional.

La opción del legislador por publicar la disciplina deportiva no se acoge de igual modo entre la doctrina y, de hecho, la mayoría considera necesario que se produzca un cambio en sentido contrario, es decir, que la disciplina deportiva sea un ámbito plenamente privado. Sin extendernos en exceso, resulta interesante aludir a las razones que da la doctrina para ilustrar la situación. Así, entre los autores que están a favor de la publicación de la disciplina deportiva nos encontramos con GAMERO CASADO, quien considera obligada la intervención pública por la “necesidad de preservar ciertos valores inmanentes a la práctica deportiva” y por la “relevancia económica de la actividad deportiva” en el sentido de que “las decisiones de justicia pueden comprometer el rendimiento de inversiones multimillonarias” y por ello es legítimo que “los poderes públicos observen con cautela las decisiones adoptadas”⁴⁹; y también con MILLÁN GARRIDO, quien alude esencialmente a que es la única forma de garantizar la práctica

⁴⁸ *Vid.* nota al pie 11 de este trabajo.

⁴⁹ GAMERO CASADO, E., *ob. cit.*, págs. 52 a 71.

deportiva sin riesgo de arbitrariedad⁵⁰. Por su parte, la doctrina que postula la privatización de la disciplina deportiva suele aducir⁵¹, entre otras, razones de celeridad, en el sentido de que el deporte es una actividad muy dinámica y las resoluciones administrativas y jurisdiccionales se alargan en el tiempo; ausencia de interés público en el deporte profesional (al contrario que en el amateur); también que la disciplina debería ser una potestad inherente a las facultades de autoorganización de las asociaciones; asimismo se arguye que un sistema privado sería más adecuado a la realidad pues habría más libertad para fijar las infracciones y sanciones; y también aluden a que no se puede intervenir públicamente un sector netamente mercantil donde debe primar la necesidad de obtener beneficios por parte de las entidades deportivas⁵².

Pues bien, admitiendo la naturaleza pública de la disciplina deportiva y la sujeción, por tanto, al Derecho administrativo, conviene delimitar el alcance de dicha publicación⁵³ distinguiendo la disciplina deportiva de otros regímenes con los que puede tener una estrecha conexión. Así, mientras que la distinción del régimen disciplinario deportivo con el régimen derivado de las relaciones laborales que existen entre clubes y deportistas unidos a ellos mediante relaciones contractuales es nítida –y así se contempla específicamente en el art. 5.1 del RDDD– no lo es tanto la distinción del régimen disciplinario deportivo con el régimen disciplinario interno de los clubes o asociaciones. En este sentido, parecería una conclusión lógica decir que no puede reputarse como disciplina deportiva pública –que ya hemos dicho que comprende la infracción a las reglas del juego o competición y a las normas generales deportivas– a la disciplina interna de las entidades deportivas dirigida a castigar posibles infracciones dentro de dicha organización por parte de socios, dirigentes, etc. Ésta última, siguiendo a CAMPS VILLA

⁵⁰ MILLÁN GARRIDO, A., “Introducción” en MILLÁN GARRIDO, A. (coord.), *El régimen sancionador del deporte en Andalucía*, Bosch, Barcelona, 1999, pág. 14.

⁵¹ Las opiniones doctrinales que se recogen se encuentran en DE LA IGLESIA PRADOS, E., “Derecho disciplinario deportivo y fútbol profesional” en MILLÁN GARRIDO A. (coord.), *Estudios jurídicos sobre el fútbol profesional*, Reus, Madrid, 2013, págs. 20 a 29.

⁵² Independientemente de las posturas doctrinales, resultan esclarecedoras las palabras recogidas en la exposición de motivos del RDDD, donde se deja entrever que la publicación de la disciplina deportiva se debe a la necesidad de garantizar el respeto de los derechos constitucionales de los sujetos intervinientes en el ámbito deportivo: “esta disposición pretende, por tanto, compaginar la autonomía de la organización privada deportiva con el ejercicio de las funciones de ordenación y tutela que en materia deportiva corresponden a los poderes públicos, y que en el campo sancionador se traducen, especialmente, en el diseño de la posición jurídica de los sujetos sometidos a la disciplina deportiva, garantizando el pleno disfrute de los derechos de defensa constitucional y legalmente reconocidos”.

⁵³ *vid.* PALOMAR OLMEDA, A., “Elementos para el debate sobre el marco sancionador general de la actividad deportiva”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, N° 37, 2013. El autor recoge los aspectos que considera quedan fuera del ámbito público de la disciplina deportiva y propone una redefinición de sus contornos públicos.

sería, más bien, un asunto privado asociativo y, en consecuencia, de los conflictos surgidos en aplicación de esta disciplina interna conocería la jurisdicción ordinaria, sin necesidad de acudir previamente a la vía administrativa⁵⁴. Si bien entendemos, como el mencionado autor, que ésta debería ser la mecánica a seguir dado el carácter eminentemente privado de la disciplina interna dentro de las asociaciones, no es éste el modelo seguido en la LD⁵⁵, donde se atribuye el ejercicio de la potestad disciplinaria, en lo que aquí interesa, a los clubes y ligas profesionales, y donde se recogen infracciones y sanciones referidas a aspectos de organización interna⁵⁶ entre las relativas a las reglas del juego o competición y normas generales deportivas. Por tanto, consideramos necesario diferenciar los dos ámbitos para no intervenir públicamente en aspectos meramente privados, si bien coincidimos con GAMERO CASADO en el sentido de que hay asuntos –como el caso de las sanciones impuestas como consecuencia de infracciones en el régimen disciplinario interno que repercuten en la participación del sujeto infractor en competiciones oficiales⁵⁷– que por su “relevancia pública” trascienden “de lo meramente asociativo y, por consiguiente, su régimen de aplicación debe considerarse incluido en la disciplina deportiva general, revisándose por la Administración Pública en ejercicio de sus funciones de fiscalización como garantía de imparcialidad”.

⁵⁴ Se recogen las apreciaciones que en este sentido hace el citado autor en GAMERO CASADO, E., *ob. cit.*, págs. 73 y 74.

⁵⁵ Sin embargo, alguna legislación autonómica sí diferencia ambas realidades: la LDA dispone en su art. 122.4 que “la potestad disciplinaria no se extiende a las sanciones impuestas por los clubes deportivos a sus socios, miembros o afiliados por incumplimiento de sus normas sociales o de régimen interior”, la LDPV en su art. 105.2 establece que “la potestad disciplinaria de los clubes sobre sus miembros se regirá por sus propias normas y no será susceptible de recurso ante las federaciones deportivas y ante el Comité Vasco de Justicia Deportiva” y, por su parte, la LDN dedica todo el art. 103 a regular con una claridad envidiable el régimen disciplinario interno de los clubes deportivos y entes de promoción deportiva, a quienes se les insta a regular en sus estatutos y reglamentos el régimen disciplinario aplicable a sus socios, deportistas y personas integradas en su estructura orgánica y abre la puerta a un posible recurso frente a sanciones impuestas aplicando dicho régimen disciplinario interno ante los órganos disciplinarios federativos si los estatutos de la federación lo contemplan, pero no a recurrir en vía administrativa ante el Comité de Justicia Deportiva de Navarra.

⁵⁶ Por ejemplo, las recogidas en el art. 76.4 LD.

⁵⁷ A las que podemos añadir las infracciones contenidas en el art. 76.2.a) y b) que, aun entendiendo que se trata de infracciones relativas al régimen disciplinario interno de las Federaciones y que, por tanto, deberían quedar fuera del control administrativo, su comisión tiene sin embargo cierta relevancia para el interés general dado que siendo precisamente a las Federaciones a quienes se delega la potestad disciplinaria, actuando como agentes colaboradores de la Administración, ésta debe cuidar de que en el seno de aquéllas se cumpla con ciertos aspectos organizativos y de funcionamiento que no enturbien su función.

2.3. Sujetos activos de la potestad disciplinaria: especial referencia a las federaciones deportivas

La LD recoge en su art. 74.2, desarrollado por el art. 6 RDDD, el elenco de sujetos a quienes corresponde ejercer la potestad disciplinaria deportiva junto con los sujetos pasivos sometidos a ella.

El citado precepto –que ha recibido más críticas que alabanzas, como posteriormente veremos– establece que el ejercicio de la potestad disciplinaria corresponde a: los jueces o árbitros durante el desarrollo de los encuentros o pruebas; a los clubes deportivos, sobre sus socios o asociados, deportistas o técnicos y directivos o administradores; a las federaciones deportivas sobre todas las personas que formen parte de su propia estructura orgánica (clubes deportivos y sus deportistas, técnicos y directivos, jueces y árbitros, y todas las personas y entidades que están federadas y desarrollan la actividad deportiva); a las ligas profesionales sobre los clubes deportivos que participan en competiciones oficiales de carácter profesional y sobre sus directivos o administradores; y al Comité Español de Disciplina Deportiva⁵⁸ sobre las mismas personas y entidades que las federaciones y también sobre éstas y sus directivos, y sobre las ligas profesionales. A esta lista el art. 6 RDDD añade a las agrupaciones de clubes de ámbito estatal sobre las personas que formen parte de su estructura orgánica, los clubes deportivos asociados y sus deportistas, técnicos y directivos, y sobre los jueces y árbitros y todas las personas y entidades que pertenezcan a dichas agrupaciones.

2.3.1. Federaciones deportivas

Las federaciones deportivas son los entes sobre los que pivota prácticamente todo el fenómeno deportivo y en ellas se integran los clubes, ligas profesionales, deportistas, técnicos y árbitros.

Sobre todos ellos las federaciones ejercen la potestad disciplinaria por medio de unos órganos que ellas mismas crean y sobre los que posteriormente nos detendremos. Antes

⁵⁸ Todas las referencias a dicho Comité deben entenderse realizadas al Tribunal Administrativo del Deporte, pues aquel órgano, junto con la Junta de Garantías Electorales, quedaron suprimidos en virtud de la Disposición Adicional cuarta de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, que da nueva redacción mediante su Disposición Final cuarta al art. 84 LD, creando el TAD.

conviene hacer referencia al debate doctrinal creado en torno a su naturaleza jurídica, esto es, su carácter público o privado. La calificación como públicas o privadas de las federaciones no es baladí ya que tiene consecuencias en cuanto al régimen jurídico aplicable, así como a la jurisdicción encargada del control de sus actos.

2.3.1.1. Naturaleza jurídica

Las Federaciones deportivas son definidas en el art. 30 LD como “entidades privadas con personalidad jurídica propia” que “además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo⁵⁹, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública”. Definición que es prácticamente idéntica a la recogida en el RD 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas.

Por tanto, la LD configura a las federaciones como entidades privadas que actuarán como agentes colaboradores de la Administración siempre que ejerzan funciones públicas de carácter administrativo. Esta definición recoge los postulados de la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985, de 24 de mayo por la que resolvía una cuestión de inconstitucionalidad contra ciertos artículos de la anterior Ley 13/1980 en relación con el derecho de asociación del art. 22 CE. Pues bien, en dicha Sentencia el TC admite que “el derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social” y, en consecuencia, la configuración como tal de las federaciones justifica que se exijan ciertos requisitos para su constitución. Pero, además, el TC afirma que “del conjunto de la ley se deduce que la misma no configura a las federaciones españolas como corporaciones de carácter público integradas en la Administración” sino como “asociaciones de carácter privado a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo”.

⁵⁹ Las cuales se recogen en el art. 33.1 LD así como en el art. 3.1 RD 1835/1991: calificar y organizar las competiciones oficiales: actuar en coordinación con las federaciones autonómicas para promover su modalidad deportiva en el territorio nacional: elaborar y ejecutar los planes de preparación de deportistas de alto nivel; colaborar en la formación de técnicos deportivos y en la prevención, control y represión de sustancias prohibidas; organizar o tutelar las competiciones oficiales internacionales que se celebren en el territorio del Estado; ejercer la potestad disciplinaria; ejercer el control de las subvenciones que asignen a las asociaciones y entidades deportivas; y ejecutar en su caso, las resoluciones del Comité Español de Disciplina Deportiva.

Como decía, la LD se nutre de esta sentencia para calificar a las federaciones como entidades privadas, algo que, por cierto, no ocurría en la Ley 13/1980, en cuyo art. 14 definía a las federaciones simplemente como “entidades” sin entrar en su naturaleza pública o privada. Lo cierto es que, sin embargo, a pesar de su calificación *ex lege* como privadas, parte de la doctrina entiende que estamos, en esencia, ante corporaciones de derecho público. En las líneas que siguen trataremos de poner de manifiesto los argumentos que da la doctrina para defender cada postura para concluir decantándonos por una u otra opción.

Como defensores de la configuración privada de las federaciones podemos citar a BERMEJO VERA. El autor, que califica la polémica sobre la naturaleza jurídica de las federaciones como “absurda”, entiende que se trata de entes privados por dos razones: las bases que las conforman (deportistas y clubes) son privadas; y el art. 19.2 –hablamos ahora de la Ley 13/1980– posibilita que se les declare como instituciones privadas de carácter cultural. Sin embargo, el autor sostiene que cuando dichos entes ejercen competencias públicas actúan como “agentes descentralizados de las Administraciones públicas” como consecuencia de aplicar la “técnica de autoadministración” por la cual se atribuyen funciones de carácter público a personas jurídico-privadas⁶⁰.

También AGUIAR DÍAZ, al hablar del régimen aplicable a las federaciones, recalca en repetidas ocasiones el carácter privado de las mismas y hace referencia al ámbito de aplicación de la ya no vigente Ley 30/1992 regulado en su art.2 diciendo que “ni con calzador se puede entender que las federaciones u otras organizaciones deportivas puedan encuadrarse en este precepto”⁶¹.

Por su parte, CAMPS POVILL advierte que hay que analizar el régimen jurídico de las federaciones⁶² para concluir que efectivamente son entidades privadas, pues se puede llegar a la conclusión de que a pesar de que explícitamente se les califique en la Ley como entes privados se trate, sin embargo, de “entes eminentemente públicos”. Tras hacer un exhaustivo recorrido por el régimen jurídico de las mismas y tras dar argumentos que amparan ambas posturas, el citado autor concluye diciendo que, a pesar de tener bastantes

⁶⁰ BERMEJO VERA, J., “El marco jurídico...”, *cit.*, págs. 20 a 29.

⁶¹ AGUIAR DÍAZ, A., “Las federaciones deportivas como agentes colaboradores de la Administración. Régimen aplicable”, <http://www.iusport.es/opinion.htm> (6 de diciembre de 2017)

⁶² Y así lo hace detalladamente en CAMPS POVILL, A., *Las federaciones deportivas. Régimen jurídico*, Civitas, Madrid, 1996, págs. 108 y ss.

elementos característicos de las corporaciones de derecho público, sin embargo, no lo son⁶³.

Más recientemente, aunque con mayores reticencias y pronunciándose indirectamente, entiende que las federaciones son entidades privadas PALOMAR OLMEDA al decir que aquéllas se incardinan en la letra b) del apartado segundo del art.2 de la LPAC relativo a su ámbito de aplicación subjetivo, como entidades de derecho privado dependientes de las Administraciones Públicas⁶⁴ y no, sin embargo, en el art. 2.4 que se refiere a las corporaciones de Derecho público⁶⁵.

Por otro lado, entre la doctrina que aboga por la condición de corporaciones de Derecho público de las federaciones destaca PARADA VÁZQUEZ, para quien frente a su calificación como asociaciones privadas deben predominar “los datos objetivos de su régimen jurídico” entre los que se encuentran “los principios de creación legal, obligatoriedad y monopolio, impredecibles de las asociaciones privadas”⁶⁶.

En parecidos términos, haciendo alusión a los mismos principios corporativistas de creación legal, obligatoriedad y monopolio, AGIRREAZKUENAGA sostiene la naturaleza corporativa de las federaciones deportivas, de la que dice, “nadie puede abstraerse”⁶⁷. Y también ESPARTERO CASADO, para quien “la calificación de las

⁶³ CAMPS POVILL, A., *ibidem.*, pág. 423. Recientemente se pronuncia en el mismo sentido en CAMPS POVILL, A., “El modelo federado. Reflexiones del régimen jurídico” en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Un nuevo marco jurídico para el deporte*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2017, edición digital, donde dice que “no hay duda alguna que el modelo lo que hace es publicar el objeto (la competición) y no el sujeto (la federación)” otorgándole naturaleza privada.

⁶⁴ Quizás referido, más bien, a las sociedades mercantiles públicas, MARTÍN REBOLLO, L., “La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común”, *Revista española de derecho administrativo*, Nº 174, 2015, pág. 2 edición digital.

⁶⁵ PALOMAR OLMEDA, A., “Armazón conceptual para el replanteamiento de la potestad disciplinaria en el ámbito del deporte”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, Nº 52, 2016, pág. 29. Y también PALOMAR OLMEDA, A. y TEROL GÓMEZ, R., “La incidencia en el deporte de las leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, Nº 54, 2017, pág. 17.

⁶⁶ Según PARADA VÁZQUEZ, “si las leyes lo pueden todo menos cambiar un hombre en mujer, como dicen los ingleses, tampoco pueden alterar el sexo, la naturaleza de las instituciones, diciendo que es privado un ente cuyo carácter público se evidencia en la contemplación de sus ostensibles atributos, de su régimen jurídico. Y así, inconsecuentemente con esa pretendida naturaleza privada, la Ley regula las Federaciones como si de Entes Públicos corporativos se tratase”. En concordancia con lo anterior, las resoluciones de las mismas se controlarán en la jurisdicción contencioso-administrativa, conclusión a la que es más difícil llegar “desde la calificación privada de las Federaciones”, *Derecho administrativo I*, Open Ediciones Universitarias, Madrid, 2013, págs. 375 a 378.

⁶⁷ AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Intervención pública en el deporte*, Civitas, Madrid, 1998, págs. 338 a 352.

Federaciones como asociaciones privadas, visto su régimen legal y reglamentario, resulta en sí misma contradictoria”⁶⁸.

Pues bien, a pesar de que la postura que parece tener mayor acogida entre la doctrina es la que configura a las federaciones deportivas como de naturaleza privada –avalados además por las Leyes y jurisprudencia– entendemos, siguiendo el argumento de PARADA VÁZQUEZ, que no se pueden obviar ciertos rasgos característicos de las corporaciones de Derecho público que concurren en las federaciones deportivas⁶⁹. Además, la consideración como tales justificaría, en primer lugar, el régimen jurídico aplicable, por cuanto tratándose de corporaciones públicas y en virtud del art. 2.4 LPAC, cuando ejerzan las funciones públicas que se les atribuyen, se regirán por su normativa específica –LD, RD 1835/1991 y sus estatutos y reglamentos– y solo supletoriamente por la LPAC –algo que es coherente con las especificidades de los procedimientos en materia deportiva como nos ocuparemos de señalar más adelante–; y, en segundo lugar, la posibilidad de recurrir sus decisiones ante un órgano administrativo como es el TAD y, en vía judicial, ante la jurisdicción contencioso-administrativa⁷⁰.

⁶⁸ ESPARTERO CASADO realiza esta afirmación tras hacer referencia a la “configuración monopolística del ejercicio de funciones públicas por parte de las Federaciones”, la cual dice es “característica de los principios corporativos” y a la obligatoriedad de pertenencia a la misma, “Derecho de asociación y deporte: el asociacionismo deportivo de segundo grado. Especial consideración de las federaciones deportivas españolas” en ESPARTERO CASADO, J. (coord.), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009, págs. 214 y 215.

⁶⁹ Incluso el TS menciona estos rasgos corporativos de las federaciones en el Auto de 14 de junio de 2001 resolviendo un conflicto de competencia y, aludiendo a las licencias federativas para participar en una competición oficial dice: “la licencia del jugador de fútbol que se concibe como «documento expedido por la RFEF que le permite la práctica de tal deporte como federado y su alineación en partidos y competiciones oficiales» (artículo 129.2 del Reglamento General), constituye una manifestación de la llamada Administración Corporativa, cuya función viene sometida al derecho administrativo, y a su régimen de recursos, de modo que los actos realizados en ejercicio de la función delegada por la administración deportiva son recurribles ante el Consejo Superior de Deportes, cuyas resoluciones agotan la vía administrativa”.

⁷⁰ La aplicación de un régimen jurídico-público y la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa es defendido también por aquellos que postulan la naturaleza privada de las federaciones, pero basándose en que ejercen funciones públicas y, en consecuencia, dado que se trata de entes privados ejerciendo funciones públicas, el ejercicio de las mismas debe ser controlado por la Administración y la jurisdicción contenciosa.

2.3.1.2. Órganos disciplinarios federativos

Las Federaciones deportivas ejercen la potestad disciplinaria por medio de órganos creados al efecto.

Si bien el art. 74.2 LD no dice nada al respecto, el art. 6.2.c) RDDD obliga a que la composición y funcionamiento de los órganos disciplinarios para ejercer la potestad disciplinaria en competiciones oficiales se fije en los convenios suscritos por la Federación y Liga profesional implicada⁷¹. En defecto de tal convenio, el RDDD obliga a la creación de un Comité de Competición o un Juez único de Competición, cuya única diferencia estriba en el número de componentes, los cuales deberán ser designados de común acuerdo entre Liga y Federación en el caso del Juez único de Competición y, en el caso del Comité de Competición, uno de los miembros deberá ser elegido por ambas entidades de común acuerdo –mediando el CSD de no haber acuerdo– y los dos restantes serán nombrados uno por cada entidad.

El Comité de Competición o, en su caso, el Juez único de Competición, son los encargados de ejercer las funciones derivadas de la potestad disciplinaria, esto es, investigar y sancionar o corregir a las personas o entidades sometidas a la disciplina deportiva (art. 74.1 LD y art. 6.1 RDDD).

Además, el art. 6.2 RDDD establece la posibilidad de crear otro órgano, el Comité de Apelación, que será el encargado de resolver los recursos interpuestos frente a las resoluciones del órgano decisor en primera instancia y cuyas resoluciones agotarán la vía federativa.

2.3.2. Otros sujetos que ejercen la potestad disciplinaria

Además de las Federaciones deportivas, el art. 74.2 LD recoge otros sujetos encargados de ejercer la disciplina deportiva: los clubes, las Ligas profesionales, los árbitros y jueces, y el CEDD (actualmente TAD).

⁷¹ En el caso del fútbol existe un Convenio entre la RFEF y la LNFP, de fecha 11 de agosto de 2014. En el Título II, apartado IV, 5) se acuerda la constitución de un Comité de Competición Profesional (para la primera y segunda división) cuyas resoluciones son recurribles ante el Comité de Apelación. Por su parte, para las demás competiciones (segunda división B, LNFA, fútbol femenino, tercera división, copa del Rey, Supercopa de España...) el órgano disciplinario será el Juez único de competición y sus resoluciones serán recurridas de igual modo ante el Comité de Apelación (art. 17 Código disciplinario RFEF).

No merece mayor comentario la inclusión en el citado precepto de las Ligas profesionales y el TAD. Con respecto a las primeras, ejercen la potestad disciplinaria –la cual se les atribuye en el art. 41.c) LD de manera análoga a las Federaciones– exclusivamente sobre los clubes participantes en competiciones oficiales y sobre sus directivos o administradores y no, por tanto, sobre los deportistas, pues sobre éstos ya hemos mencionado que la potestad recae en las Federaciones, que la ejercen coordinadamente con las Ligas profesionales en virtud de los convenios suscritos. No obstante, la disciplina que ejercen sobre los clubes y sus directivos entendemos que está más cerca de una disciplina privada que pública, al igual que la que los clubes ejercen sobre sus miembros. Por lo que respecta al TAD, éste ejerce, en virtud del art. 74.2.e) LD, la potestad disciplinaria sobre las mismas personas y entidades que las Federaciones, sobre estas mismas y sus directivos, y sobre las Ligas profesionales. Estas previsiones hay que completarlas con lo previsto en el art. 84 LD para concluir que el TAD resolverá expedientes disciplinarios sobre los sujetos anteriormente mencionados en primera instancia solo a instancia del CSD en determinados supuestos, siendo su función principal la de decidir en última instancia en vía administrativa los recursos que se le planteen.

Por otro lado, la LD también atribuye el ejercicio de la disciplina deportiva a los clubes deportivos. Como decíamos *supra*, la opción del legislador en la LD fue publicar la disciplina deportiva atribuyendo a las federaciones la potestad disciplinaria y sometiendo al control en última instancia de un órgano administrativo –el TAD– y posteriormente a la jurisdicción contenciosa-administrativa, todo ello por considerar que existe un interés público. Esta decisión entendemos que resulta incoherente con la literalidad del art. 74.2.b) LD ya que los clubes no ejercen una potestad disciplinaria en sentido estricto sino más bien una potestad disciplinaria doméstica sobre sus socios, deportistas, técnicos, directivos y administradores. Ejercen una disciplina, por tanto, que no es pública sino la propia de un ente asociativo y cuya finalidad no es, ni mucho menos, de interés general sino interno y, en consecuencia, sometida el Derecho privado⁷².

La mayor crítica doctrinal a la regulación del art. 74.2 ha recaído, sin embargo, sobre la atribución del ejercicio de la potestad disciplinaria a los árbitros y jueces⁷³. Así,

⁷² Con las puntualizaciones ya puestas de manifiesto en el apartado 3.2.1.2., a las que nos remitimos.

⁷³ Entre los que consideran que la función de los árbitros no es disciplinaria *vid.* PRADOS PRADOS, S., “La potestad disciplinaria: su ejercicio” en MILLÁN GARRIDO, A. (coord.), *El régimen sancionador del deporte en Andalucía*, Bosch, Barcelona, 1999, págs. 67 a 71; GAMERO CASADO, E., *ob. cit.*, págs. 174 a 184; RODRÍGUEZ MERINO, A., “Los conflictos deportivos y sus formas de solución. Especial

separándose de la regulación legal, la doctrina mayoritaria entiende que los árbitros simplemente aplican las reglas técnicas del juego –a las que nos hemos referido anteriormente– pero sus decisiones no tienen naturaleza disciplinaria dado que ni se sigue un procedimiento para la imposición de la sanción ni tan siquiera existen los derechos típicos del infractor en todo procedimiento disciplinario⁷⁴. Así, la función del árbitro sería simplemente la de controlar y dirigir el juego aplicando las citadas reglas y, al concluir el encuentro, la de plasmar en el acta arbitral las decisiones técnicas que ha tomado y que pueden ser susceptibles de sanción, la cual deberá ser impuesta posteriormente por el órgano disciplinario competente tras la tramitación del procedimiento oportuno⁷⁵. Además, las decisiones de los árbitros plasmadas en las actas tienen presunción de certeza, salvo error manifiesto (art. 82.3 LD y art. 33.3 RDDD)⁷⁶ y es el trámite con el que dan comienzo algunos de los procedimientos disciplinarios.

No tratándose en puridad de disciplina deportiva, sus decisiones técnicas no pueden ser revisadas, sí lo son, sin embargo, como decíamos, la sanción derivada de esas decisiones técnicas que contengan los árbitros en el acta. En este sentido merece la pena mencionar, si quiera de pasada, que en la actualidad están comenzando a implementarse, gracias a la tecnología, medios que permiten al árbitro revisar sus propias decisiones a lo largo del encuentro, como el caso del *VAR (Video Assistant Referee)* en el fútbol.

referencia al sistema disciplinario deportivo” en ESPARTERO CASADO, J. (coord.), *Introducción al Derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009, págs. 264 y 265. Por el contrario, sostiene con rotundidad que los árbitros sí que ejercen potestad disciplinaria RODRÍGUEZ TEN, quien afirma que “la manifestación más pura de la disciplina deportiva es la que aplican los árbitros”, *Deporte y Derecho...cit.*, págs. 97 a 100.

⁷⁴ PRADOS PRADOS, S., *loc. cit.*, pág. 68.

⁷⁵ PRADOS PRADOS, en este sentido, dice: ¿no es más sensato y consecuente con el propio Ordenamiento jurídico deportivo y sus previsiones específicas y generales relativas al régimen disciplinario considerar simplemente que las actas arbitrales son el documento-denuncia o el parte donde se narran unos hechos que puedan figurar tipificados como infracción y susceptibles de ser sancionados por los órganos competentes federativos? ¿por qué no contemplar simplemente al juez o árbitro como lo que es, el promotor o instigador de los órganos disciplinarios?, *loc. cit.*, pág. 69.

⁷⁶ Habitualmente, en sus recursos, los sancionados discrepan de la aplicación de las reglas por parte de los árbitros en busca de una disminución en la sanción. La respuesta de los órganos disciplinarios suele ser siempre la misma. Por ejemplo, entre otras, *vid.* la reciente Resolución del Juez de Competición de la RFEF de 14 de agosto de 2017 (Expediente nº 2-2017/2018): “el artículo 236.1 del Reglamento General de la RFEF establece que el árbitro es la autoridad deportiva “única e inapelable” en el orden técnico para dirigir los partidos, por lo que no es posible revocar una decisión arbitral invocando una discrepancia en la interpretación de las Reglas del Juego, cuya competencia “única, exclusiva y definitiva” corresponde al colegiado, según el tenor literal del artículo 111.3 del Código Disciplinario de la RFEF. Las apreciaciones arbitrales referentes a la disciplina deportiva basadas en hechos relacionados con el juego son definitivas y se presumen ciertas, obligando a quien las impugna a hacer quebrar su interina certeza con una prueba concluyente y rotunda, que ponga de manifiesto un claro error arbitral, ya sea por la inexistencia del hecho reflejado en el acta o la patente arbitrariedad de la misma, a tenor de lo dispuesto en los artículos 27.3 y 130.2 del Código Disciplinario de la RFEF”.

Teniendo en cuenta la dificultad –por no decir imposibilidad– de desvirtuar el contenido del acta ante los órganos disciplinarios, con el VAR se puede evitar en cierto modo la imposición de sanciones disciplinarias posteriores si es el propio árbitro el que modifica su decisión antes de que se plasme en el acta.

Por último, si bien la LD es clara en el sentido de otorgar el ejercicio de la potestad disciplinaria a los árbitros, algunas leyes autonómicas, más recientes que la normativa estatal, conscientes del error, no lo contemplan de igual manera. Es el caso, por ejemplo, de la LDPV (art. 106.3), la LDN (art. 102.3), la LDR (art. 152.2 *in fine*) y la LDA (art. 124.2)⁷⁷.

2.4. Principios disciplinarios deportivos

Como ya mencionábamos *supra*, la potestad disciplinaria es una manifestación de la potestad sancionadora de la Administración. En su ejercicio, por tanto, deben ser respetados los principios y garantías constitucionales⁷⁸ pues, como afirmó el TC en su Sentencia 18/1981, de 8 de junio, “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”.

En este sentido, la LD en su art. 75 y el art. 8 RDDD proclaman la aplicación de los principios y garantías del Derecho administrativo sancionador al disponer que las disposiciones estatutarias o reglamentarias que dicten los clubes, ligas profesionales y federaciones deben prever los siguientes extremos: un sistema tipificado de infracciones graduadas en función de su gravedad; los principios y criterios que diferencien entre el carácter leve, grave y muy grave de las infracciones; la proporcionalidad de las sanciones; la inexistencia de doble sanción por los mismos hechos; la aplicación de los efectos retroactivos favorables; la prohibición de sancionar por infracciones no tipificadas con

⁷⁷ Todas ellas disponen en los citados artículos, con una dicción similar, que “no se considerará ejercicio de la potestad disciplinaria deportiva la facultad de dirección del juego, prueba o competición por los jueces o árbitros a través de la mera aplicación de las reglas técnicas de la correspondiente modalidad o actividad deportiva”.

⁷⁸ Doctrinalmente no se discute la vigencia de los principios y garantías constitucionales en el ámbito disciplinario deportivo. Entre otros, GAMERO CASADO sostiene “la plena aplicación al Derecho disciplinario deportivo de las garantías constitucionales aplicables al poder punitivo del Estado” aunque con modulaciones, *ibidem.*, pág. 104. Tampoco se niega jurisprudencialmente, así, la STS de 17 de abril de 1996 resolviendo un recurso en materia disciplinaria deportiva recuerda que “conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala y del Tribunal Constitucional (...) al movernos en materia sancionadora, son aplicables, con ciertos matices, los principios que rigen en derecho penal”.

anterioridad al momento de su comisión; un sistema de sanciones correspondiente a cada infracción y las circunstancias que eximan, atenúen o agraven la responsabilidad así como los requisitos de extinción de ésta; los distintos procedimientos disciplinarios de tramitación e imposición de sanciones; y un sistema de recursos contra las sanciones impuestas⁷⁹.

Por motivos de espacio y por no ser objeto de este trabajo no realizaremos un análisis exhaustivo de cada uno de estos principios⁸⁰, si bien esto no es óbice para mencionarlos de forma breve al hilo de la explicación de las modulaciones que sufren los mismos en el ejercicio de la potestad disciplinaria deportiva. alguna de estas modulaciones son consecuencia de la vigencia de otro principio, el principio *pro competitione*⁸¹, creado por el antiguo Comité Español de Disciplina Deportiva para justificar la merma en las garantías de los sujetos infractores en pro de la competición. A él nos referiremos en primer lugar para continuar haciendo alusión a los principios constitucionales vigentes en esta materia.

2.4.1. Principio *pro competitione*

El deporte, sobre todo el profesional, sigue un ritmo frenético marcado por un calendario de competición plagado de jornadas por disputar⁸². Sin embargo, como sabemos, los procedimientos administrativos sancionadores pueden dilatarse meses en el tiempo hasta su resolución, más aún si tras poner fin a la vía administrativa se recurre en vía contenciosa-administrativa.

El problema que surge de la conjunción de lo anterior salta a la vista: siguiendo los trámites y plazos de un procedimiento administrativo sancionador al uso, la sanción por

⁷⁹ Tanto la LD como el RDDD proclaman la aplicación de dichos principios refiriéndose a su contenido pero sin nombrarlos de manera expresa. La anterior Ley 13/1980 quizás era más expresiva al disponer en el art. 38 que “el régimen de infracciones y las sanciones se atenderá a los principios generales del Derecho disciplinario y sancionador”, al igual que la exposición de motivos del Real Decreto 2690/1980, de 17 de octubre, donde se aludía a que se procedía a la regulación del régimen disciplinario “de acuerdo con los principios que informan el procedimiento sancionador de la Administración del Estado”. Del mismo modo, más actualmente, la LDA, en su art. 123.1 dispone que “el ejercicio de la potestad disciplinaria deportiva requerirá la tramitación de un procedimiento inspirado en los principios establecidos en el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que se desarrollará reglamentariamente”.

⁸⁰ Para ello *vid.* NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2012, págs. 161 a 496.

⁸¹ *Vid.* RODRÍGUEZ TEN, J., “La incidencia del...”, *cit.*, págs. 66 a 70, donde se recogen los principios influenciados por el principio *pro competitione*.

⁸² El ejemplo por antonomasia lo encontramos en el fútbol, donde hay partidos no solo cada fin de semana sino también entre semana ya sean de Liga, Copa, competiciones europeas, partidos de selección, etc.

una infracción cometida en una jornada se demorará meses, algo incoherente con los intereses de la competición que necesitan de una inmediatez en la resolución de los procedimientos⁸³.

Para dar solución a esta problemática, el ordenamiento jurídico-deportivo, amparándose en un principio como es el principio *pro competitione*, articula distintos procedimientos donde o bien se prescinde de algunos trámites que sí están presentes en los procedimientos administrativos sancionadores generales o bien se acortan extremadamente los plazos, disminuyéndose, en ocasiones, las garantías constitucionales de los expedientados. Los aspectos procedimentales en los que incide el citado principio serán objeto de estudio en otro apartado, centrándonos ahora solo en su incidencia en los restantes principios vigentes en materia disciplinaria.

Siguiendo a RODRÍGUEZ TEN⁸⁴ podemos definir el principio *pro competitione* como un “principio informador del derecho disciplinario deportivo que implica una exaltación de la competición como bien jurídico preferente a los principios generales del procedimiento sancionador”.

El citado principio no se recoge en la LD ni en el RDDD⁸⁵, al igual que tampoco se encuentran referencias al mismo en las normas reglamentarias federativas, tratándose de un principio creado por el CEDD a principios de los años noventa⁸⁶. Desde entonces, y al margen de las suspicacias que pueda ocasionarnos su existencia⁸⁷, lo cierto es que hoy en

⁸³ Volviendo al ejemplo del fútbol, pensemos en la expulsión directa del mejor jugador de un equipo que la jornada siguiente se jugará el campeonato. Según el art. 114 del Código Disciplinario RFEF, la expulsión directa acarrea la sanción de suspensión de al menos un partido. Si el procedimiento necesario para imponer la sanción se dilata en el tiempo varios meses, el equipo del jugador expulsado verá favorecidos sus intereses dado que podrá contar, para la jornada decisiva del campeonato, con su mejor jugador (lo cual, por supuesto, no asegura la victoria, pero puede ser un factor decisivo). Lo mismo ocurre en un supuesto de alineación indebida, cuya sanción según el art. 76 del Código Disciplinario RFEF es la pérdida del partido dando como vencedor al contrincante; si esto ocurre en una competición por eliminatorias habría que esperar meses hasta que se resuelva el expediente y poder continuar con los partidos de las eliminatorias, algo que sería inadmisibles.

⁸⁴ RODRÍGUEZ TEN, J., “La incidencia del...”, *cit.*, pág. 63.

⁸⁵ Si bien puede emanar del art. 82 LD, que dispone que “el procedimiento ordinario aplicable para la imposición de sanciones por infracción de las reglas del juego o de la competición deberá asegurar el normal desarrollo de la competición (...)”.

⁸⁶ RODRÍGUEZ TEN, J., “La incidencia del...”, *cit.*, pág. 62.

⁸⁷ RODRÍGUEZ TEN se cuestiona su vigencia y aplicabilidad, su origen y su posible inconstitucionalidad, *ibidem.*, págs. 63 y 64; por su parte, GAMERO CASADO contrasta las particularidades del ámbito deportivo con el estado de cosas en el sistema punitivo general ante otro tipo de conductas que perjudican más el interés general como los vertidos contaminantes, las infracciones urbanísticas, etc., las cuales, según el autor, “no pueden ser objeto de represión inmediata debido justa y afortunadamente a que la Constitución exige el respeto de ciertas cauteles. ¿Acaso el normal transcurso de la competición deportiva es un valor superior a los que concurren en esos otros casos, y su magnitud es tal que justifica excepcionar los derechos fundamentales de la persona?, *ob. cit.*, pág. 320.

día tanto los órganos disciplinarios deportivos⁸⁸ como los órganos jurisdiccionales⁸⁹ siguen haciendo alusión al mismo por lo que los principios constitucionales a los que haremos referencia seguidamente se verán, en cierto modo, influidos por él.

2.4.2. Principios y garantías constitucionales: particularidades de su aplicación en el Derecho disciplinario deportivo

De la lectura de los anteriormente citados arts. 75 LD y 8 RDDD se desprende que los principios constitucionales que rigen en materia disciplinaria deportiva derivan de los arts. 24 y 25 CE y son principalmente: el principio de legalidad –en su doble vertiente de reserva de ley y tipicidad–, el de irretroactividad, el de culpabilidad, el de proporcionalidad, el principio *non bis in idem*, y las garantías derivadas del art. 24.2 CE⁹⁰.

Como adelantábamos al inicio de este apartado, simplemente nos detendremos a poner de manifiesto de forma breve algunas particularidades o matizaciones que estos principios sufren en el Derecho disciplinario deportivo.

En este sentido, el principio de legalidad, como sabemos, comprende una doble garantía: la material, que supone la necesidad de que la infracción y su correspondiente sanción estén determinadas en una norma con anterioridad a su comisión así como la correlación entre ambas –principio de tipicidad–; y la formal o reserva de ley, que conlleva la exigencia de recoger la conducta infractora en una norma con rango de ley, si bien con límites⁹¹. En el ámbito disciplinario deportivo el principio de tipicidad rige

⁸⁸ Así, el Comité de Apelación de la RFEF en su Resolución de 2 de abril de 2009, entre otras, decía lo siguiente: “La propia Ley habilita un procedimiento ordinario para la persecución y sanción de las infracciones disciplinarias contra las reglas del juego o de la competición, procedimiento que tiene un marcado carácter sumario y urgente al atender, junto a los principios constitucionales aplicables del Derecho sancionador, al principio *pro competitione*”.

El mismo Comité de Apelación, en Resolución de 11 de abril de 2014 (Expediente nº 346-2013/14) atendiendo al mentado principio consideraba que no existía alineación indebida dado que se trataba de un supuesto donde el jugador indebidamente alineado había saltado al terreno de juego en el minuto 85 y no había tenido incidencia en el juego; el Comité resuelve citando un supuesto similar resuelto por el CEDD donde consideraba que “no existía alineación indebida en virtud del principio *pro competitione*, incluido en la dicción de los apartados b) y c) del artículo 82 de la Ley del Deporte, cuando se hace referencia a que una de las finalidades a que debe atenderse en la intervención de los órganos disciplinarios, es la de asegurar el normal desarrollo de la competición”.

⁸⁹ STSJ de Galicia 733/2005, de 13 de octubre de 2005.

⁹⁰ *Vid.*, entre otras, la STC 175/2007, de 23 de julio, donde se asume la vigencia en el seno del procedimiento administrativo sancionador de las garantías del art. 24.2 CE.

⁹¹ Hay que recordar que es doctrina reiterada del TC que el principio de reserva de ley en Derecho administrativo sancionador se relaja por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de potestades públicas, por el carácter insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias y por

plenamente, así se desprende de que en la LD se recoja un catálogo de infracciones graduadas en función de su gravedad así como sus correspondientes sanciones (arts. 76 y 79 LD, desarrollados en los arts. 13 a 28 RDDD), si bien se trata de una regulación ciertamente ambigua donde no se hace una distinción expresa entre infracciones a las reglas de juego y competición e infracciones a las normas generales deportivas. No hay que olvidar, además, que en virtud de los arts. 73 LD y 20 RDDD, los entes de la organización deportiva pueden recoger en sus estatutos y reglamentos sus propios cuadros de infracciones y sanciones. Esto nos lleva a hablar de la principal modulación del principio de legalidad en su vertiente formal o reserva de ley en el Derecho disciplinario deportivo: la previsión de conductas infractoras en normas que no solo no tienen rango de ley, sino que ni tan siquiera son reglamentos *sensu stricto*⁹²; sin embargo, la posibilidad de que los entes deportivos puedan determinar sus propios catálogos de infracciones y sanciones –siempre que se respeten las previsiones de la Ley⁹³– es consustancial con la necesidad de abarcar las especialidades de cada modalidad deportiva, algo que ni mucho menos podría recogerse en la LD o su Reglamento de desarrollo.

Uno de los problemas que se deriva del principio de legalidad en el ámbito disciplinario deportivo es el de la publicación oficial de los Reglamentos disciplinarios de las Federaciones ya que la LD solo proclama la obligatoriedad de publicar en el BOE los Estatutos federativos (art. 31.7 LD). La no obligatoriedad de publicar las normas donde se contienen el elenco de infracciones y sanciones podría suponer una vulneración del principio de legalidad por cuanto sin publicación no se garantiza que los destinatarios de las mismas las conozcan. Al respecto se ha pronunciado el TS en su Sentencia de 8 de

razones de prudencia u oportunidad en distintos ámbitos de ordenación territoriales o materiales. Por ello, el TC afirma que la reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes se remitan a normas reglamentarias si en aquéllas se recogen los elementos esenciales de la conducta antijurídica y en éstas se desarrollan y precisan los tipos de infracciones. *Vid.* STC 42/1987, de 7 de abril, STC 26/2005, de 14 de febrero y, en materia disciplinaria deportiva STS de 26 de junio de 2001.

⁹² AGIRREAZKUENAGA califica las normas que emanan de estos entes organizativos deportivos (Clubes, Ligas, Federaciones...) como fuentes terciarias, diferenciándolas de las fuentes primarias (de origen parlamentario) y de las secundarias (de origen gubernamental). No obstante, los Estatutos y Reglamentos de las Federaciones, en virtud de las funciones públicas que éstas ostentan, deben ser definitivamente aprobados por el CSD, sometiéndose así a lo que el autor denomina un “control de legalidad” y, en consecuencia, de ellas se puede predicar una naturaleza jurídica sino pública, por lo menos mixta, *Intervención pública en..., cit.*, págs. 107 a 116.

Sobre este particular *vid.* STS de 1 de junio del 2000.

⁹³ Lo que según RODRÍGUEZ TEN no es respetado, en ocasiones, ni por el propio RDDD, que no solo desarrolla los tipos infractores de la LD sino que incluye algunas infracciones muy graves que no están previstas en la Ley (por ejemplo los apartados h), i) y j) del art. 14 RDDD relativos a los actos que atenten a la dignidad o decoro deportivos, la manipulación o alteración del material o equipamiento deportivo, y la alineación indebida e incomparecencia o retirada injustificada), *Deporte y Derecho..., cit.*, pág. 229.

noviembre de 2010 en la que concluye declarando que no es preceptivo publicar en un boletín oficial los Reglamentos federativos para que éstos sean aplicados válidamente ya que quien se integra en una federación para participar en competiciones oficiales lo hace libremente y, en consecuencia, conociendo sus reglas y aceptando el sometimiento a ellas. No obstante, esta sentencia casa la STSJ de Madrid 808/2009, de 30 de junio, con cuyos razonamientos coincidimos⁹⁴, por cuanto partiendo de que los Reglamentos federativos son verdaderas normas –en consonancia con las potestades públicas que las federaciones ejercen– éstas deben publicarse en un diario oficial –no valiendo con su mera inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas del CSD– como medida “consustancial al concepto mismo de norma jurídica” y para que así sean conocidas por sus destinatarios, respetando el principio de legalidad.

Otro de los principios que rige en el Derecho disciplinario deportivo es el principio *non bis in idem*, en virtud del cual no se puede sancionar una conducta dos veces si existe identidad de sujeto, hechos y fundamentos⁹⁵. Este principio opera tanto en las relaciones entre el Derecho penal y el Administrativo sancionador como en el ámbito interno administrativo y lo hace, además, en un plano material –no sancionar por una conducta que ya ha sido castigada– como procesal –no enjuiciar unos mismos hechos simultánea o posteriormente en el ámbito penal y administrativo, o en dos ámbitos administrativos diferentes–⁹⁶. En cumplimiento de este principio el art 83 LD recoge la obligación que los órganos disciplinarios deportivos tienen de comunicar al Ministerio Fiscal aquellas infracciones que pudieran revestir caracteres de delito penal, debiendo acordar la suspensión del procedimiento hasta que recaiga resolución judicial. Sorprende, en este sentido, que el art. 34 RDDD, encargado de desarrollar dicho precepto, añada que “en cada supuesto concreto los órganos disciplinarios valorarán las circunstancias que concurran en el mismo, a fin de acordar motivadamente la suspensión o la continuación del expediente disciplinario deportivo hasta su resolución e imposición de sanciones, si

⁹⁴ También se identifica más con los planteamientos del TSJ de Madrid AGIRREAZKUENAGA: “De lege ferenda, aquí se aboga por la vinculación entre la validez y eficacia de las normas jurídico-deportivas, que regulen funciones públicas, al momento de su publicación en los Diarios Oficiales correspondientes, debido al indiscutible componente público que las alimenta, en línea con la tesis sostenida por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia de 30 de junio de 2009”, “La publicidad oficial de los reglamentos sancionadores de las federaciones deportivas” *Revista Española de Derecho Deportivo*, Nº 29, pág. 27.

⁹⁵ Según GAMERO CASADO, “un rosario heterogéneo de disposiciones contempla la traslación de este principio al ámbito sancionador deportivo y señala un sinnúmero de excepciones a su operatividad, matizándolo hasta el punto de asfixiarlo técnicamente”, *ob. cit.*, pág. 265.

⁹⁶ RODRÍGUEZ TEN, *Deporte y Derecho...*, *cit.*, pág. 274.

procediera”, por lo que podría darse el caso de que simultáneamente estuvieran pendientes de resolución un procedimiento disciplinario y uno penal por los mismos hechos.

No obstante, es cierto que muchas veces los bienes jurídicos protegidos no coincidirán y, en consecuencia, tampoco deberá esperarse a que la cuestión penal esté resuelta para decidir administrativamente, dado que habría compatibilidad entre delito y sanción⁹⁷.

Por otra parte, hay que mencionar que el RDDD contempla expresamente en su art. 5.2 la compatibilidad en vía administrativa entre las sanciones disciplinarias deportivas y las sanciones impuestas en prevención de la violencia en los espectáculos deportivo⁹⁸, con el límite de que no recaigan sanciones de idéntica naturaleza. Este artículo se complementa con el art. 35 RDDD donde se insta a los órganos disciplinarios a comunicar a la autoridad correspondiente los antecedentes de que dispusieran para que ésta imponga la oportuna sanción administrativa, con independencia de la tramitación del procedimiento disciplinario, es decir, sin suspensión de éste.

Por último, el art. 8.3 RDDD dispone que “no se considerará doble sanción la imposición de una sanción accesoria a la principal”.

Otro de los principios a tener en cuenta es el principio de culpabilidad. Así, el art. 12 RDDD dispone que “en la determinación de la responsabilidad derivada de las infracciones deportivas, los órganos disciplinarios deberán atenerse a los principios informadores del derecho sancionador”. En este sentido, el principio de culpabilidad se recoge en el art. 28 LRJSP al señalar que “sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y

⁹⁷ Un supuesto en el que el TS ha entendido que se vulnera el principio *non bis in idem* es el recogido en la STS de 3 de marzo de 2010. Se trata de un jugador de fútbol extracomunitario que obtiene de forma irregular un pasaporte portugués usando dicha nacionalidad durante varias temporadas, por lo que es sancionado disciplinariamente con la privación de licencia federativa por un año y penalmente con tres meses de prisión por falsificación. Para el TS con esto “se infringió de modo patente ese principio puesto que por el mismo hecho cometido por la misma persona y con igual fundamento, el uso de un pasaporte falso para obtener un beneficio en su actividad como futbolista profesional, se condenó al recurrente por un delito de uso de documento oficial falso y se le impuso una sanción federativa que le suspendió durante un año en su ejercicio profesional”.

⁹⁸ Es, por ejemplo, el caso del asunto juzgado en la SAN de 7 de octubre de 2004: el FC Barcelona había sido sancionado por el Ministerio del Interior con una multa de 70.000 euros en aplicación de la normativa para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos (antes contenida en la LD) y con una sanción de cierre del campo durante dos encuentros y multa accesoria de 4.000 euros en aplicación de la normativa disciplinaria por el Comité de Competición de la RFEF. La Audiencia entiende que se trata de dos bienes jurídicos diferentes: por un lado, la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos y, por otro lado, el adecuado actuar en el ámbito deportivo y, en consecuencia, no se vulnera el principio *non bis in idem*.

entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”. Por tanto, en materia disciplinaria deportiva rige el principio de culpabilidad, requiriéndose un cierto ánimo de cometer la acción u omisión por parte del infractor. No obstante, hay que poner de manifiesto que en la normativa deportiva se recogen tipos donde resulta complicado encontrar la intencionalidad en el sujeto que realiza la infracción, entre ellos el de la infracción por alineación indebida –calificado por algunos como un tipo de responsabilidad objetiva⁹⁹– si bien el CEED afirma que es un tipo donde se requiere una culpa muy leve o negligencia¹⁰⁰.

Por otro lado, el art. 77 LD, desarrollado por los arts. 10 y 11 RDDD, recoge como circunstancias modificativas de la responsabilidad dos atenuantes como son el arrepentimiento espontáneo y el haber precedido a la infracción una provocación suficiente y, como circunstancias agravantes, la reincidencia. En virtud del párrafo segundo del art. 12 RDDD la apreciación de circunstancias atenuantes o agravantes obligará a la graduación de las sanciones.

La posibilidad de graduar las sanciones nos conduce al principio de proporcionalidad como uno de los modos de hacerlo efectivo. Dicho principio obliga a que exista una adecuación entre la gravedad de la infracción y la sanción, así como a tener en cuenta las circunstancias que concurran en el supuesto para valorar la sanción a imponer. Tanto la LD (apartado b) del art. 75) como el RDDD (art. 8.b), párrafo segundo) recogen la necesidad de asegurar la proporcionalidad de las sanciones aplicables a las infracciones y, en consecuencia, como mencionábamos anteriormente, se recogen circunstancias atenuantes y agravantes así como la posibilidad de que los órganos disciplinarios “valoren el resto de circunstancias que concurran en la falta, tales como las consecuencias de la

⁹⁹ Sin embargo, el TAD rechaza que pueda haber tipos de responsabilidad objetiva. *Vid.* Resolución del TAD 47/2014, de 4 de abril donde reitera que “cualquier sanción (...) debe imponerse como consecuencia de la existencia de algún tipo de negligencia o dolo en la conducta del infractor”.

¹⁰⁰ En este sentido podemos citar la Resolución del Comité de Apelación de la RFEF de 23 de abril de 2008. Los hechos traen causa de la alegación por parte del Cádiz C.F. de una posible alineación indebida de un jugador del Hércules C.F. El Cádiz C.F. alega que la infracción por alineación indebida tiene carácter objetivo a lo que el Comité de Apelación contesta que esta postura se contradice con “un principio indeclinable del derecho sancionador, cual es el de que no puede haber responsabilidad sin culpa”, y cita la postura del CEDD en su Resolución de 18 de octubre de 2001 en la que dice que “es pacífico en la doctrina y en la jurisprudencia que para la sanción de las infracciones administrativas basta con la concurrencia del grado más leve de culpabilidad, conocido como negligencia leve o simple negligencia”. El Comité de Apelación afirma que siempre se exige algún tipo de culpa, si bien con más vehemencia en infracciones como la de alineación indebida, ya que se parte de que el dolo o la negligencia se presumen por el deber de los participantes en conocer la reglamentación reguladora de la competición y aplicarla.

infracción, la naturaleza de los hechos o la concurrencia en el inculpado de singulares responsabilidades en el orden deportivo” (art. 12 apartado segundo RDDD). Sobre este principio solo cabe decir que es uno de los más alegados por los sujetos infractores a la hora de recurrir las sanciones impuestas¹⁰¹ y también uno de los principios más citados por los órganos disciplinarios en sus Resoluciones¹⁰².

Para concluir con los principios constitucionales aplicables en materia disciplinaria deportiva solo resta por mencionar el principio de irretroactividad, al que se refieren tanto el art. 75.b) LD como el art. 8.b) párrafo cuarto RDDD. Como es sobradamente conocido, este principio supone la prohibición de sancionar por infracciones que en el momento de cometerse no estaban tipificadas, así como la retroactividad de las disposiciones sancionadoras en cuanto favorezcan al infractor. Dicho principio no merece mayor comentario por no admitir modulación ninguna en la materia que nos ocupa.

2.5. Procedimientos disciplinarios

La LD solo hace mención a los procedimientos para la imposición de sanciones disciplinarias en su art. 82, por lo que la regulación de los mismos se encuentra, esencialmente, en el Título II del RDDD. De éste se desprende con claridad la existencia de dos procedimientos disciplinarios: el procedimiento ordinario si la infracción es a las reglas del juego o competición, y el procedimiento extraordinario si lo es a las normas generales deportivas. Esta regulación puede ser completada por los Estatutos y Reglamentos de las Federaciones y para colmar las lagunas existentes se estará a lo dispuesto en la LPAC, de aplicación supletoria.

En el Capítulo IV del Título II, tras la mención a la regulación de cada procedimiento, se recogen una serie de disposiciones que son comunes a ambos. En esta ocasión nos separaremos de la sistemática que sigue el RDDD y haremos referencia en primer lugar a esas disposiciones comunes para posteriormente referirnos a cada procedimiento.

¹⁰¹ RODRÍGUEZ TEN recoge varias de las resoluciones referidas a este principio, *Deporte y Derecho...cit.*, págs. 362 a 367.

¹⁰² Por poner un ejemplo, el Juez de Competición de la RFEF en su Resolución de 28 de enero de 2009 acuerda, siguiendo la doctrina del CEDD, rebajar la sanción impuesta a la Real Sociedad de Fútbol B por haber alineado simultáneamente a cinco jugadores juveniles en contravención de lo dispuesto en el art. 283 del Reglamento General de la RFEF, dado que el citado club rectificó inmediatamente la situación irregular al sustituir a los cinco minutos a uno de estos jugadores.

2.5.1. Disposiciones comunes

En los arts. 47 a 57 señala algunas consideraciones generales que deben tenerse en cuenta en la tramitación de los procedimientos disciplinarios con constantes referencias a la legislación de procedimiento administrativo común.

Así, el RDDD obliga a motivar las providencias y resoluciones que dicten los órganos disciplinarios cuando lo disponga el RDDD o el resto de normativa deportiva así como en los casos previstos en la legislación del Estado sobre procedimiento administrativo común, lo que nos lleva al art. 35 LPAC, donde se recogen los actos que deben ser motivados.

Así mismo se recoge en el art. 54 RDDD la obligación de resolver de manera expresa todas las reclamaciones que se planteen a los órganos disciplinarios en un plazo no superior a quince días, transcurrido el cual las reclamaciones se entenderán desestimadas por silencio administrativo. Además, se establece la posibilidad de ampliar los plazos de instrucción si concurriesen circunstancias excepcionales (art. 53 RDDD).

Por otro lado, se regula el sistema de notificaciones de las resoluciones. Las mismas, como dispone el RDDD, se realizarán de acuerdo con las normas previstas en la legislación del procedimiento administrativo común. En disciplina deportiva destaca que, si bien rige la notificación personal, ésta se lleva a cabo a través del club al que pertenece el infractor¹⁰³. Además, establece un sistema de comunicación pública de las resoluciones sancionadoras, si bien éstas no producirán efectos para los interesados hasta su notificación personal con la excepción de los supuestos en que una sanción conlleve automáticamente otra sanción accesoria o complementaria, donde bastará con la comunicación pública para que la sanción sea ejecutiva (art. 49.1 RDDD). Las notificaciones suelen llevarse a cabo por medios electrónicos (fax, e-mail...) siempre que se deje constancia de su envío y de la recepción (como también dispone el art. 41.1 LPAC). El TAD recientemente tuvo que pronunciarse con relación al sistema de notificaciones en el mediático caso del jugador del Real Madrid C.F. Denís Chérysev en la Resolución nº 241/2015 bis de 28 de diciembre¹⁰⁴. El mencionado órgano

¹⁰³ El Código Disciplinario de la RFEF dispone en su art. 41.3 lo siguiente: “las notificaciones a los jugadores, entrenadores, técnicos, delegados y directivos podrá realizarse en el club o SAD al que pertenezcan en cada momento. La misma, será válida a todos los efectos”.

¹⁰⁴ El supuesto era el siguiente: el jugador de fútbol fue indebidamente alineado en un partido de Copa del Rey que enfrentaba a su equipo, el Real Madrid, contra el Cádiz. Dicha alineación indebida tuvo su origen

administrativo afirma que la norma por la cual se permite notificar a los sancionados la resolución en sus clubes es una norma especial en materia sancionadora y que ese lugar de notificaciones goza de la misma presunción de conocimiento por los interesados que las que se notifican en el lugar indicado por éste; sin embargo entiende que es una norma susceptible de generar problemas en esta materia, ya que de la correcta notificación depende la eficacia de las sanciones pero que, “a pesar de que la fórmula utilizada no haya sido la más conveniente, no puede tampoco afirmarse que la notificación por este solo hecho sea ilegal o inválida”. Dicha Resolución fue confirmada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo en Sentencia 50/2017 de 4 de mayo, para quien la notificación al club puede sustituir a la notificación personal, algo que es lógico “a la luz de la materia en la que nos movemos y la celeridad que la misma exige; a tenor de la brevedad de los plazos y la necesidad de garantizar la continuación de la competición”.

Por último, merece especial comentario, aunque el RDDD lo prevea en otro apartado de su regulación –en concreto en el art. 30 y art. 81 LD–, el principio de ejecutividad inmediata. En su virtud, las sanciones impuestas a través del correspondiente expediente disciplinario son inmediatamente ejecutivas sin que las reclamaciones y recursos que procedan contra las mismas paralicen o suspendan su ejecución. Esta ejecutividad inmediata choca con la regulación general del procedimiento administrativo sancionador contenida en la LPAC, en cuyo art. 90.3 se condiciona la ejecutividad de la sanción a que contra la misma no quepa ningún recurso en vía administrativa. Esta particularidad de las sanciones disciplinarias no tiene otro fundamento que servir al principio *pro competitione* y, en consecuencia, a la necesidad de que las sanciones sean inmediatamente cumplidas para el buen transcurso de la competición. Sin embargo, la ejecutividad inmediata de las sanciones supone que, en ocasiones, carezca de sentido el recurso posterior que se interponga contra la misma ya que una vez cumplida la sanción (por ejemplo, no haber podido participar en un partido), ¿qué sentido tiene que posteriormente la resolución del recurso dé la razón al sancionado más allá del debido resarcimiento económico?¹⁰⁵. No

en una sanción de un partido de suspensión que le fue impuesta el año anterior al mismo jugador, que jugaba en el Villareal en calidad de cedido. La resolución por la que se sancionaba al jugador fue publicada en la Web de la RFEF y notificada a su entonces club, el Villareal C.F. mediante fax. El Real Madrid en sus alegaciones refería que la sanción no tenía eficacia ya que no había sido correctamente notificada, porque la misma se hizo al club y no personalmente al jugador, sin que éste tuviera constancia de la sanción. Puede verse un comentario a la Resolución en BAUZÁ MARTORELL, F.J., “Notificación de sanciones en club deportivo. Comentarios al expediente del Tribunal Administrativo del Deporte 241/2015 bis (Caso Cherishev)”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, Nº 51, 2016, págs. 421 a 430.

¹⁰⁵ DE LA IGLESIA PRADOS, E., *loc. cit.*, pág. 99.

obstante, sí que cabe que los órganos disciplinarios, a petición expresa del interesado, suspendan razonadamente la ejecución de las sanciones atendiendo a si su cumplimiento puede producir perjuicios de difícil o imposible reparación. En relación con este tema también ha habido recientemente un caso mediático que afectaba al jugador Neymar del F.C. Barcelona, quien fue sancionado con dos partidos de suspensión por dirigirse a los árbitros con actitudes de menosprecio. Los servicios jurídicos del citado club mantenían que la nueva LPAC contemplaba en su art. 90.3 la suspensión de la ejecutividad de las sanciones pendientes de recurso administrativo y que, por lo tanto, el jugador podría alinearse porque su sanción aún podía recurrirse ante el TAD y, en consecuencia, aún no era ejecutiva. Es decir, venía a decir que las previsiones de la LD y RDDD habían quedado derogadas por la LPAC, posterior a aquéllas. Sin embargo, el presidente del TAD, en un comunicado advirtió de que la legislación deportiva es muy explícita a la hora de declarar la ejecutividad inmediata de las sanciones¹⁰⁶, contradiciendo los argumentos del club.

2.5.2. Procedimiento ordinario

El RDDD ventila la regulación del procedimiento ordinario en el art. 36 al disponer que el mismo será aplicable para la imposición de sanciones por infracción de las reglas del juego o de la competición. Como sabemos, éstas son las acciones que tienen lugar durante el curso del juego o competición, abarcando no solo estrictamente cuando se esté disputando un encuentro sino también en los momentos previos al mismo, de pausa y de finalización. Dada la posible confusión con las infracciones a las normas generales deportivas –las cuales serán sancionadas por medio del procedimiento extraordinario–, a las que la LD define por exclusión como las demás acciones u omisiones contrarias a lo dispuesto por las normas disciplinarias y mezcla dentro del art. 76 con las infracciones a

¹⁰⁶ Ha tratado este tema RODRÍGUEZ TEN, J., “Legislación deportiva vs legislación administrativa: ¿Especialidad o sumisión? (A propósito del «Caso Neymar»)”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, N° 55, 2017, págs. 83 a 98. El autor da una serie de argumentos para considerar que la postura de los servicios jurídicos del F.C. Barcelona es errónea, entre ellos: la preferencia de la legislación deportiva por delante de la legislación de derecho administrativo sancionador en virtud del principio de especialidad así como la disposición contenida en el art. 8.2 del RD 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla la composición, organización y funcionamiento del Tribunal Administrativo del Deporte, donde se dice claramente que “en los supuestos en que el procedimiento de tramitación y resolución de los expedientes disciplinarios esté regulado en una normativa específica, será de aplicación supletoria la Ley 30/1992, de 26 de noviembre” (referencia que debemos entender realizada actualmente a la LPAC). Por tanto, aunque se trate de un órgano administrativo y los procedimientos que tramite deban cumplir lo dispuesto en la LPAC la supletoriedad de ésta siempre que haya una normativa específica es clara y, en consecuencia, en este caso prevalece la ejecutividad inmediata de las sanciones.

las reglas del juego o competición¹⁰⁷, el criterio que siguen los órganos disciplinarios, y así se plasma en la normativa de cada Federación, es la de seguir el procedimiento ordinario para castigar las infracciones contenidas en las actas de los árbitros¹⁰⁸.

Por otro lado, el art. 36 RDDD obliga a que en el transcurso del procedimiento ordinario se asegure el normal desarrollo de la competición y se garantice a los interesados el trámite de audiencia y el derecho a recurso.

Además, menciona que las normas estatutarias o reglamentarias de las asociaciones deportivas deben contener dicho procedimiento para las distintas modalidades deportivas, de acuerdo con los principios recogidos en el Título II del RDDD y ajustándose, en lo posible, a lo dispuesto para el procedimiento extraordinario.

Mas allá de lo apuntado no se recoge ninguna mención acerca del citado procedimiento. Posiblemente el legislador era consciente de que deben ser las federaciones deportivas las que desarrollen los trámites del procedimiento atendiendo a su modalidad deportiva, siempre con el respeto de las previsiones anteriores; no obstante quizás sea necesario recoger los trámites del procedimiento en el RDDD a fin de que puedan servir supletoriamente para colmar las lagunas que pueda haber en las reglamentaciones federativas.

En este sentido, en las normativas federativas nos vamos a encontrar como, al contrario que en el procedimiento extraordinario, más similar al procedimiento administrativo sancionador, en el ordinario los trámites y plazos son muy breves e incluso se prescinde de alguna de las garantías presentes en aquél como la diferenciación entre la fase instructora y la sancionadora. La razón es, simplemente, que sobre la regulación del procedimiento ordinario planea el principio *pro competitione* y la necesidad de asegurar, por tanto, el normal desarrollo de la competición y una celeridad máxima en la resolución, aunque sea a costa de las garantías de los infractores.

Así, podemos ver, por todos, el ejemplo del fútbol: el procedimiento ordinario se inicia con el acta arbitral, si bien existen otros modos de iniciación recogidos en el art. 22 del

¹⁰⁷ En este aspecto conviene mencionar la claridad del Reglamento Disciplinario de la FEB o de la RFEBM, donde se distinguen claramente las infracciones a las reglas del juego y a las normas generales deportivas y, en consecuencia, el ámbito de aplicación de cada procedimiento está mucho más claro.

¹⁰⁸ De hecho, el procedimiento ordinario muchas veces será iniciado con la misma acta. *Vid.* art.22.c) Código Disciplinario RFEF y art. 46.1.c) Código Disciplinario RFET

Código Disciplinario RFEF no utilizados habitualmente por los órganos disciplinarios como la iniciación de oficio¹⁰⁹. Una vez incoado el procedimiento, se da trámite de audiencia a los interesados, el cual tiene lugar con la entrega del acta al delegado de cada equipo y se ejerce en un plazo que precluye a las 14 horas del segundo día hábil siguiente al del partido, reduciéndose en caso de partidos entre semana a 24 horas (además, la RFEF puede reducir los citados plazos siempre que se respete el derecho de audiencia). Dentro de los mencionados plazos han debido exponer ante el órgano disciplinario las alegaciones y propuesto las pruebas pertinentes –independientemente de las pruebas que propongan, la destrucción de la presunción de certeza de las actas arbitrales es prácticamente imposible–, las cuales se practicarán y se dictará resolución en un plazo máximo de diez días hábiles.

2.5.3. Procedimiento extraordinario

El procedimiento extraordinario, a diferencia del ordinario, goza de una regulación más extensa en el RDDD. En concreto, es en sus arts. 37 a 46 donde se recogen los trámites del mismo, más parecido al procedimiento administrativo sancionador, ya que tiene tres fases bien diferenciadas: iniciación, instrucción y resolución.

El procedimiento extraordinario se tramita para la imposición de sanciones a infracciones a las normas generales deportivas, es decir, para todos aquellos supuestos en que no se aplique el procedimiento ordinario, esto es, cuando no se trate de acciones que tengan lugar durante el desarrollo del encuentro o competición, vulnerando, impidiendo o perturbando su normal desarrollo. Por tanto, se tramitará para supuestos en que se trate de infracciones a las normas disciplinarias que no incidan en la competición, y que tengan lugar fuera del desarrollo de un encuentro.

¹⁰⁹ La iniciación de oficio –cuando no consta la infracción en el acta– se prevé no solo en el Código Disciplinario de la RFEF sino también en el RDDD (art. 38.1, para el procedimiento extraordinario pero aplicable *ex art.37* al ordinario) y también en la legislación de procedimiento administrativo común (arts. 54 y 63 LPAC). Mientras que la incoación de oficio tras denuncia es utilizada en ocasiones –si bien no habitualmente ya que los clubes suelen seguir una política de no denunciarse entre sí para evitar posibles conflictos futuros– lo es menos la iniciación de oficio sin mediar denuncia, por decisión del órgano competente. Así, la decisión de los Comités disciplinarios es la de no incoar los procedimientos de oficio salvo en supuestos de extraordinaria gravedad ya que si se recurre a este supuesto con asiduidad el riesgo para seguridad jurídica es evidente. En este sentido *vid.* RODRÍGUEZ TEN, J., “La actuación de oficio de los órganos disciplinarios deportivos: el ejemplo del fútbol, sobre la base de la doctrina del Comité Español de Disciplina Deportiva”, *Revista Española de Derecho Deportivo*, Nº 18, 2006, donde se realiza un repaso por las Resoluciones de los Comités de la RFEF que abordan este particular.

Haciendo una alusión breve a sus fases procedimentales, el procedimiento se inicia por providencia del órgano competente de oficio, a solicitud de interesado o a requerimiento del CSD. La providencia que dé inicio al procedimiento debe contener el nombramiento del instructor, al cual le son de aplicación las causas de abstención y recusación. El instructor, con sujeción al principio de proporcionalidad, puede dictar medidas provisionales que aseguren la eficacia de la resolución que pudiera recaer, así como ordenar la práctica de las diligencias que estime oportunas. Posteriormente, el instructor dictará la apertura de la fase probatoria, que tendrá una duración de entre cinco y quince días hábiles y donde se practicarán las pruebas propuestas anteriormente por los interesados. Una vez concluida la fase de pruebas, el instructor propondrá, en el plazo máximo de un mes desde la iniciación del procedimiento (el cual puede ser ampliado si lo solicita el órgano instructor), el sobreseimiento o formulará un pliego de cargos que contenga los hechos imputados, las circunstancias concurrentes y las supuestas infracciones y sanciones que les puedan ser de aplicación. En el mismo, el instructor presentará una propuesta de resolución que será notificada a los interesados para que formulen alegaciones en el plazo de diez días hábiles, a partir del cual se elevará el expediente al órgano competente para resolver, para lo que tendrá otros diez días de plazo.

2.6. Revisión de las sanciones disciplinarias deportivas

Una vez que los órganos disciplinarios federativos –Comité de Competición o Juez de Competición– imponen la sanción oportuna en primera instancia tras seguir los trámites de alguno de los procedimientos mencionados en el apartado anterior, dicha decisión podrá ser recurrida.

La posibilidad de recurso en la disciplina deportiva es amplia: en primer lugar habrá que acudir a la vía federativa –no siempre ya que no en todas las federaciones se contempla un sistema de doble instancia federativa, es decir, dos órganos disciplinarios distintos–, a lo que le seguirá la vía administrativa con el TAD como órgano encargado de resolver y, por último, la vía contenciosa-administrativa.

De aquí en adelante nos referiremos, sin ánimo exhaustivo, a estas tres vías de recurso.

2.6.1. Vía federativa

El art. 52 RDDD dispone que “las resoluciones disciplinarias dictadas en primera instancia y por cualquier procedimiento por los órganos deportivos competentes podrán ser recurridas, en el plazo de diez días hábiles, ante la organización deportiva que proceda de conformidad con las reglas de competencia a que se refiere el Título I del presente Real Decreto”. Esta previsión nos conduce al art. 6.2, donde se recogen las pautas para crear la estructura orgánica de las federaciones, de ahí que, como decía anteriormente, no en todas exista un Comité de Apelación, ya que de su texto no se desprende la obligatoriedad de crearlo.

La resolución del recurso deberá confirmar, revocar o modificar la decisión recurrida sin que quepa *reformatio in peius*. En caso de que existiera vicio formal el órgano que decide el recurso ordenará la retroacción del procedimiento hasta el momento en que se produjo la irregularidad (art. 56 RDDD).

Como decíamos, el plazo para formular recurso ante el generalmente denominado Comité de apelación es de diez días a partir del día siguiente hábil al de la notificación de la resolución o providencia si éstas fueran expresas (art. 55 RDDD). También rige el silencio administrativo en este aspecto, pues en el caso de resolución presunta por parte del órgano que impone la sanción, el plazo será de quince días hábiles a contar desde el siguiente al que deban entenderse desestimadas las peticiones, reclamaciones o recursos.

Para resolver, el órgano de apelación tiene un plazo de treinta días, transcurridos los cuales sin dictar resolución se entenderá que el recurso ha sido desestimado, quedando abierta la vía procedente (art. 57 RDDD): la vía administrativa.

2.6.2. Vía administrativa

Una vez que no caben más recursos en la vía federativa queda expedita la posibilidad de recurrir ante el TAD. Así lo recoge el art. 52.2 RDDD: “Las resoluciones dictadas por las Federaciones españolas en materia de disciplina deportiva de ámbito estatal y que agoten la vía federativa, podrán ser recurridas, en el plazo máximo de quince días hábiles ante el Comité Español de Disciplina Deportiva” (que, como sabemos, actualmente es el TAD).

Por tanto, el encargado de controlar las decisiones que tomen disciplinariamente los órganos federativos es un órgano administrativo, culminando así con la publicación de la disciplina deportiva. Así, el art. 57 párrafo tercero del RDDD dispone que para las resoluciones que deba dictar dicho órgano los plazos se ajustarán a la legislación sobre el procedimiento administrativo común. De igual modo el ya citado art. 8 del RD 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla la composición, organización y funcionamiento del TAD, dispone que el procedimiento de tramitación y resolución que se siga ante el TAD se ajustará a lo dispuesto en la Ley 30/1992 (ahora LPAC), si bien se aplicará preferentemente la normativa específica si es que la hubiera.

En este sentido, si bien el RDDD recoge el plazo para interponer el recurso, no sucede lo mismo con el plazo para dictar y notificar la resolución. Así, atendiendo a las previsiones que acabamos de poner de manifiesto, habrá que acudir a los plazos contenidos en la LPAC, pero lo cierto es que ni el RDDD ni el RD 53/2014 dicen ante qué tipo de recurso estamos –recordemos que la alzada se interpone ante el órgano superior jerárquico de quien dicta el acto, pero no es el caso– por lo que habrá que estar al plazo general de tres meses contenido en el art. 21.3 LPAC (sin embargo, el TAD nunca suele agotar el plazo cuando actúa como órgano revisor, resolviendo en cuestiones de infracción a las reglas del juego o competición en plazos que no suelen ser superiores a los 15-20 días).

En cuanto a los trámites que sigue el TAD para resolver habrá que estar, como ya hemos repetido en varias ocasiones, a lo dispuesto en la LPAC. De una lectura de sus resoluciones vemos como una vez que tiene entrada el recurso en el Tribunal, el mismo día si coincide con un día de reunión, resuelve sobre la solicitud de medida cautelar en caso de que la hubiera. Posteriormente requiere al órgano disciplinario que haya decidido con anterioridad, la remisión del expediente y un informe sobre el recurso interpuesto. Tras recibir el expediente y el informe se da un plazo para que el recurrente formule alegaciones y finalmente resuelve.

Frente a la resolución del TAD no cabe recurso de reposición, así lo dice expresamente el art. 10 del Reglamento que lo regula¹¹⁰, por lo que lo siguiente será acudir a la vía contencioso-administrativa.

¹¹⁰ Aún con todo, el TAD ha recibido recursos de reposición que resuelve diciendo que el precepto es claro y excluye la posibilidad de recurrir en reposición, tratándose de una excepción a las previsiones generales

2.6.3. Vía contencioso-administrativa

Las resoluciones del TAD, en virtud del art. 10 RD del 53/2014, “podrán ser objeto recurso ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa”.

En concreto, el órgano ante el que habrá de interponerse el recurso será el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo, como se desprende claramente del art. 9.1.f) LJCA, si bien referido al CEDD, y como lo dispone el TAD al final de cada una de sus resoluciones. En cuanto al plazo para interponerlo, éste será de dos meses si el acto es expreso o de seis meses en caso de que sea presunto (art. 46 LJCA).

Por supuesto, dado que la expectativa de que resolución del recurso contencioso-administrativo sea en un corto plazo de tiempo es ciertamente baja, no suele recurrirse a la vía contencioso-administrativa, por lo que su eficacia real en la disciplina deportiva es más bien escasa: ¿qué sentido tiene recurrir una hipotética sanción de suspensión de la licencia federativa o de descenso de categoría —con las inevitables consecuencias negativas para el club— por mucho que al cabo de años la Justicia dé la razón al sancionado? Los partidos ya se habrán jugado y, por supuesto, no podrán repetirse porque la competición no se detiene por nada ni por nadie, entonces ¿cómo se reparará el daño causado? ¿acaso una indemnización repara el daño de no haber podido disputar una competición?¹¹¹

Más allá de las críticas que pueda haber al respecto, repetidas hasta la saciedad por los precursores de una disciplina deportiva privatizada, lo cierto es que este es el sistema disciplinario deportivo que ha creado el legislador: público y, en consecuencia, recurrible ante los tribunales contencioso-administrativos.

en materia de procedimiento administrativo común. *Vid.* Resolución del TAD 19 de febrero de 2016 (Expediente núm. 3/2016).

¹¹¹ Es significativo el caso del club de baloncesto Obradoiro, quien, en 1990, cuando está disputando con otro club el *play-off* de ascenso a la primera división (ACB), denuncia una alineación indebida del adversario, admitida en vía contenciosa por el TSJ de Madrid, quien resuelve dar por ganador de aquella eliminatoria al Obradoiro y, en consecuencia, su ascenso a la primera división. Paradójicamente, si la sentencia del TSJ es del año 1994, no es hasta el año 2009, tras recurrir en casación al TS y un sinnúmero de controversias en relación con la ejecución de la sentencia, cuando por fin asciende a la citada categoría. En este caso el club vio cumplidas sus expectativas, pues el Tribunal no sustituyó el ascenso por una indemnización; eso sí, 19 años más tarde. Al respecto *vid.* STS de 18 de marzo de 2002 y STS de 12 de noviembre de 2007, relativas a los dos recursos que llegaron en casación al TS.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA. En España el fenómeno deportivo comienza a desarrollarse a lo largo del siglo XX. De un modelo inicialmente privado, donde eran las asociaciones que empezaban a crearse las que intentaban promocionar el deporte en nuestro país, se pasa a un modelo de iniciativa pública. Este modelo público, que estuvo marcado en un primer momento por el régimen franquista, se consagró democráticamente con la promulgación de la Constitución, que formuló el deporte como uno de los principios rectores de la política social y económica en su art. 43.3 recogiendo la obligación de los poderes públicos de fomentar el mismo, pero sin dotarle de sustantividad propia sino conectado con el derecho a la protección de la salud. La materia deportiva ha sido asumida por parte de las Comunidades Autónomas como exclusiva en sus Estatutos de Autonomía, sin embargo dicha exclusividad debe matizarse de acuerdo con los títulos competenciales que influyen en la misma, sobre los que tiene competencia el Estado.

SEGUNDA. El mandato del constituyente a los poderes públicos de fomentar el deporte se plasma, en la actualidad, en la vigente Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que interviene en muchos aspectos de la materia deportiva. Para algunos esta intervención es excesiva y ha recibido críticas que aluden al mal entendido deber de fomento por parte del legislador, que ha regulado parcelas del ámbito deportivo que deberían de quedar en manos privadas, como el deporte profesional, en vez de, siguiendo al TS, intervenir solo en el deporte popular. Si bien no se pone en duda la atención preferente que merece por parte del legislador el deporte popular o aficionado –por ser el más vinculado con la educación y la salud–, también el profesional incide en cuestiones de interés general que, entendemos, no deben omitirse, siempre con la cautela de no incurrir en un excesivo intervencionismo.

TERCERA. Uno de los ámbitos del deporte donde el pulso entre lo privado y lo público cae visiblemente del lado público es en la disciplina deportiva. Una parte mayoritaria de la doctrina, sin embargo, no comparte la decisión del legislador de publicarla y defiende una disciplina deportiva privada y sin injerencias de los poderes públicos, aludiendo esencialmente a razones de celeridad, ausencia de intereses públicos o, de haberlos, primacía de los privados –sobre todo económicos–. En este sentido debemos posicionarnos con la doctrina que está a favor de la publicación de la disciplina deportiva, ya que la tutela que presta la Administración es necesaria para garantizar el

respeto de las garantías de los infractores y da un plus de imparcialidad de la que cabría dudar en un modelo disciplinario privado.

CUARTA. Los contornos de lo público en la disciplina deportiva no están claramente delimitados y se confunden con otros regímenes que deberían quedar fuera de ella: es el caso de la disciplina interna de las entidades deportivas, a la que la LD da carácter de pública atribuyendo el ejercicio de la potestad disciplinaria a los clubes y ligas profesionales y recogiendo infracciones más propias de una potestad doméstica que se confunden entre las relativas a las reglas del juego o competición y normas generales deportivas. En este sentido, debería modificarse la LD para, al igual que ya lo hace alguna Ley autonómica más actual, dejar fuera del ámbito de la disciplina pública la disciplina interna que ejercen los entes asociativos.

QUINTA. En consonancia con lo anterior, los únicos sujetos –junto con el TAD en supuestos muy concretos y a instancias del CSD– que ejercen una disciplina deportiva pública son las federaciones: a ellas les atribuye la LD la potestad disciplinaria, confiándoles el ejercicio de la misma, y controlando su actuación con un órgano administrativo creado al efecto como es el TAD. Por ello, las menciones que la Ley hace al ejercicio de dicha potestad por parte de los árbitros, así como por los clubes y ligas profesionales, deben desaparecer: por tratarse los primeros de meros aplicadores de reglas técnicas –las cuales no deben confundirse con las reglas del juego, quedando fuera del ámbito de aplicación de la disciplina deportiva–, y porque la disciplina que ejercen los segundos, como decíamos, no es pública sino privada.

SEXTA. Las federaciones deportivas son, por tanto, los entes sobre las que recae el papel fundamental de la disciplina deportiva; lo que ha llevado a la doctrina a analizar su naturaleza jurídica. La LD y la jurisprudencia las define como entidades con personalidad jurídica privada que actúan como agentes colaboradores de la Administración cuando ejercen funciones públicas, por ello la doctrina mayoritaria no duda en calificarlas como de naturaleza privada. Sin embargo, parte de la doctrina entiende que concurren en ellas rasgos propios de las corporaciones de Derecho público y las califican como tales. En este sentido, entendemos que solo desde la consideración de las mismas como corporaciones, con una naturaleza jurídico-pública, cobra sentido el régimen jurídico que se les aplica y la posibilidad de recurrir sus decisiones ante un órgano administrativo y ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

SÉPTIMA. El caos normativo que existe en materia disciplinaria deportiva es patente: a la normativa estatal general conformada por la LD y el RDDD hay que sumar la legislación de cada Comunidad Autónoma junto con su correspondiente desarrollo reglamentario, así como los estatutos y reglamentos propios de las federaciones, una por cada modalidad deportiva. Aun con todo, puede haber lagunas normativas o disposiciones federativas que contengan tipos infractores no recogidos por la LD y el RDDD, lo que vulneraría el principio de legalidad. De igual modo, si bien la publicación en los Diarios Oficiales de los Estatutos federativos es obligatoria, el régimen disciplinario no siempre se contiene en ellos, recogándose habitualmente en reglamentos que no se publican oficialmente sino que se inscriben en un Registro creado al efecto, lo que pone en entredicho la vigencia y aplicabilidad de disposiciones que, a pesar de regular el ejercicio de funciones públicas, tienen una publicidad meramente registral.

OCTAVA. Una de las consecuencias esenciales de la publicación de la disciplina deportiva es la aplicación de las garantías y principios constitucionales. Sin embargo, éstos se ven sometidos a muchas modulaciones como consecuencia, esencialmente, de la aplicación del principio *pro competitione*, que prima el normal desarrollo de la competición por encima de la plena aplicación de los principios aplicables en el procedimiento sancionador general. La solución vendría dada por buscar un punto intermedio, sobre todo en el deporte profesional, que aúne ambos extremos: una rápida resolución y el cumplimiento de las garantías del infractor. Por ejemplo, mediante la supresión de una posibilidad de recurso en vía federativa, de la disminución de los plazos de los procedimientos en vía administrativa y de la consecución de una mayor agilidad en la resolución, a lo que coadyuvan, sin duda, los medios tecnológicos.

NOVENA. Las sanciones disciplinarias deben imponerse siguiendo los procedimientos habilitados al respecto. Con una más que insuficiente mención en el RDDD, la regulación del procedimiento ordinario, el más utilizado, se deja al arbitrio de las federaciones. Si bien este proceder es coherente con la necesidad de que cada procedimiento se ajuste a las especificidades de cada modalidad deportiva, sería necesario, al menos, que el RDDD contuviera una regulación de sus trámites que se aplicara supletoriamente en caso de falta de previsión o de lagunas, ganando así seguridad jurídica. Además, la entrada en vigor de la nueva LPAC ha puesto en tela de juicio el sistema de notificaciones y el principio de ejecutividad inmediata de las sanciones deportivas, lo que ha llevado a algún operador jurídico a entender aplicable preferentemente la legislación general del procedimiento

común por encima de la LD. Más bien al contrario, consideramos, siguiendo al TAD, que la LD se aplica preferentemente a la LPAC en virtud del principio de especialidad y que solo así se conservarán las particularidades derivadas de la materia deportiva.

DÉCIMA. El recurso a la jurisdicción contencioso-administrativa en materia disciplinaria deportiva entorpece sobremanera los postulados que de ésta se predicen, como que la competición nunca se detiene. El largo periodo de tiempo desde la interposición del recurso hasta su resolución deja sin efecto real a ésta en un ámbito donde debe primar la inmediatez. Aunque no es un recurso al que los clubes suelen recurrir, la única solución vendría dada por tramitar por el procedimiento abreviado los recursos deportivos, como ya se hace en materia de dopaje.

UNDÉCIMA. En definitiva, el estudio realizado pone de manifiesto que el legislador español ha optado por un modelo de intervención pública en el deporte que, sin embargo, en lo relativo a la represión de las infracciones a las reglas del juego o competición y a las normas generales deportivas no se ajusta exactamente al régimen propio de la potestad sancionadora de la Administración sino al más flexible, y menos garantista, de la denominada potestad disciplinaria, acomodándolo así a las características de la competición. Desde un punto de vista práctico, y como corresponde a un Trabajo Fin de Máster en Acceso a la Abogacía, se han tratado de remarcar críticamente las principales singularidades de tal modelo. Pero, desde un punto de vista científico, se debe dejar constancia también de la debilidad de sus fundamentos teóricos (como la manida doctrina de las relaciones de sujeción especial o el principio *pro competitione*) sobre los que convendría seguir reflexionando con más profundidad en el marco de futuros trabajos de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Intervención pública en el deporte*, Civitas, Madrid, 1998.

- “La publicidad oficial de los reglamentos sancionadores de las federaciones deportivas” *Revista Española de Derecho Deportivo*, Nº 29, 2012, págs. 11 a 32.

AGUIAR DÍAZ, A., “Las federaciones deportivas como agentes colaboradores de la Administración. Régimen aplicable”, <http://www.iusport.es/opinion.htm> (6 de diciembre de 2017)

ALLUÉ BUIZA, A., “El deporte como fenómeno jurídico y bien constitucionalmente protegido” en ESPARTERO CASADO J. (coord.), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009.

ALMEIDA AGUIAR, A., *Historia social, educación y deporte: lecturas sobre el origen del deporte contemporáneo*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2004.

BAUZÁ MARTORELL, F.J., “Notificación de sanciones en club deportivo. Comentarios al expediente del Tribunal Administrativo del Deporte 241/2015 bis (Caso Cherishev)”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, Nº 51, 2016, págs. 421 a 430.

BERMEJO VERA, J., “El marco jurídico del deporte en España”, *Revista de Administración Pública*, nº 110, 1986, págs. 7 a 30.

- *Constitución y deporte*, Tecnos, Madrid, 1998.

CAMPS POVILL, A., *Las federaciones deportivas. Régimen jurídico*, Civitas, Madrid, 1996.

- “El modelo federado. Reflexiones del régimen jurídico” en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Un nuevo marco jurídico para el deporte*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2017, págs. 133 a 194.

CARRETERO LESTÓN, J.L., “La potestad sancionadora deportiva” en MILLÁN GARRIDO, A. (coord.), *El régimen sancionador del deporte en Andalucía*, Bosch, Barcelona, 1999, págs. 23 a 40.

CASINO RUBIO, M., “La disciplina deportiva y el tiro equivocado del legislador” en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Un nuevo marco jurídico para el deporte*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2017, págs. 353 a 368.

CONSEJO DE ESTADO, *Memoria del año 1991*, Publicaciones del Consejo de Estado, Madrid, 1992, págs. 75 a 155.

DE LA IGLESIA PRADOS, E., “Derecho disciplinario deportivo y fútbol profesional” en MILLÁN GARRIDO A. (coord.), *Estudios jurídicos sobre el fútbol profesional*, Reus, Madrid, 2013, págs. 7 a 124.

ESPARTERO CASADO, J., “Derecho de asociación y deporte: los antecedentes normativos del asociacionismo deportivo español” en ESPARTERO CASADO J. (coord.), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009, págs. 143 a 176.

- “Derecho de asociación y deporte: el asociacionismo deportivo de segundo grado. Especial consideración de las federaciones deportivas españolas” en ESPARTERO CASADO, J. (coord.), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009, págs. 210 a 241.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, Cizur Menor, 2013.

GAMERO CASADO, E., *Las sanciones deportivas*, Bosch, Barcelona, 2003.

MARTÍN REBOLLO, L., “La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común”, *Revista española de derecho administrativo*, Nº 174, 2015, págs. 15 a 22.

MILLÁN GARRIDO, A., “Introducción” en MILLÁN GARRIDO, A. (coord.), *El régimen sancionador del deporte en Andalucía*, Bosch, Barcelona, 1999, págs. 11 a 22.

NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2012.

ORTEGA, A.M., “El nacimiento de la Real Federación Española de Fútbol”, <http://www.furiaraja.com/historias/nacimimtoRFEF.html> (17 de octubre de 2017)

PALOMAR OLMEDA, A., “Elementos para el debate sobre el marco sancionador general de la actividad deportiva”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, Nº 37, 2013, págs. 151 a 184.

- “Armazón conceptual para el replanteamiento de la potestad disciplinaria en el ámbito del deporte”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, Nº 52, 2016, págs. 361 a 404.

PALOMAR OLMEDA, A. y TEROL GÓMEZ, R., “La incidencia en el deporte de las leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, Nº 54, 2017, págs. 263 a 316.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo I*, Open Ediciones Universitarias, Madrid, 2013.

PRADOS PRADOS, S., “La potestad disciplinaria deportiva: su ejercicio” en MILLÁN GARRIDO, A. (coord.), *El régimen sancionador del deporte en Andalucía*, Bosch, Barcelona, 1999, págs. 41 a 109.

REAL FERRER, G., *Derecho público del deporte*, Civitas, Madrid, 1991.

RODRÍGUEZ MERINO, A., “Los conflictos deportivos y sus formas de solución. Especial referencia al sistema disciplinario deportivo” en ESPARTERO CASADO, J. (coord.), *Introducción al Derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009, págs. 243 a 288.

RODRÍGUEZ TEN, J., “La incidencia del principio «pro competitione» en el procedimiento disciplinario deportivo”, *Revista Española de Derecho Deportivo*, Nº 16, 2005, págs. 61 a 72.

- “La actuación de oficio de los órganos disciplinarios deportivos: el ejemplo del fútbol, sobre la base de la doctrina del Comité Español de Disciplina Deportiva”, *Revista Española de Derecho Deportivo*, Nº 18, 2006, págs. 47 a 71.
- *Deporte y Derecho Administrativo sancionador*, Editorial Reus, Madrid, 2008.
- “Legislación deportiva vs legislación administrativa: ¿Especialidad o sumisión? (A propósito del «Caso Neymar»)”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, Nº 55, 2017, págs. 83 a 98.

JURISPRUDENCIA

STC 18/1981, de 8 de junio (RTC 1981/18)

STC 2/1987, de 21 de enero (RTC 1987/2)

STC 42/1987, de 7 de abril (RTC 1987/42)

STC 219/1989, de 21 de diciembre (RTC 1989/219)

STC 61/1990 de 29 de marzo (RTC 1990/61)

STC 132/2001, de 8 de junio (RTC 2001/132)

STC 26/2005, de 14 de febrero (RTC 2005/26)

STC 175/2007, de 23 de julio (RTC 2007/175)

STC 80/2012, de 18 de abril (RTC 2012/80)

STC 110/2012, de 23 de mayo (RTC 2012/110)

STS de 23 de marzo de 1988 (RJ 1988/1702)

STS de 17 de abril de 1996 (RJ 1996/3564)

STS de 1 de junio del 2000 (RJ 2000/7058)

STS de 26 de junio de 2001 (RJ 2001/8909)

STS de 18 de marzo de 2002 (RJ 2002/3627)

STS de 12 de noviembre de 2007 (RJ 2008/889)

STS de 3 de marzo de 2010 (RJ 2010\4174)

STS de 8 de noviembre de 2010 (RJ 2010/7956)

SJCCA 50/2017, de 4 de mayo

STSJ de Galicia 733/2005, de 13 de octubre de 2005 (JUR 2005/273710)

STSJ de Madrid 808/2009, de 30 de junio (JUR 2009/342500)